

Gouvernance. Théories et pratiques

Dorval Brunelle

Éditions

Sous la direction de
Dorval Brunelle

sociologue, professeur de sociologie, UQAM
Directeur de l'Institut d'études internationales de Montréal

(2010)

GOUVERNANCE. Théories et pratiques.

Cette édition électronique a été réalisée par Jean-Marie Tremblay, bénévole, professeur de sociologie au Cégep de Chicoutimi à partir de :

Sous la direction de Dorval Brunelle
sociologue, professeur de sociologie, UQAM
Directeur de l'Institut d'études internationales de Montréal

GOUVERNANCE. Théories et pratiques.



Montréal : Éditions de l'Institut international de Montréal, 2010, 372 pp.

M. Brunelle, directeur de l'Institut d'études internationales de Montréal, nous a accordé le 19 décembre 2010 son autorisation de diffuser électroniquement ce livre dans Les Classiques des sciences sociales.

Courriel : brunelle.dorval@uqam.ca
IEIM : http://www.ieim.uqam.ca/spip.php?page=sommaire

Polices de caractères utilisée :

Pour le texte: Times New Roman, 12 points.
Pour les citations : Times New Roman, 12 points.
Pour les notes de bas de page : Times New Roman, 12 points.

Édition électronique réalisée avec le traitement de textes Microsoft Word 2004 pour Macintosh.

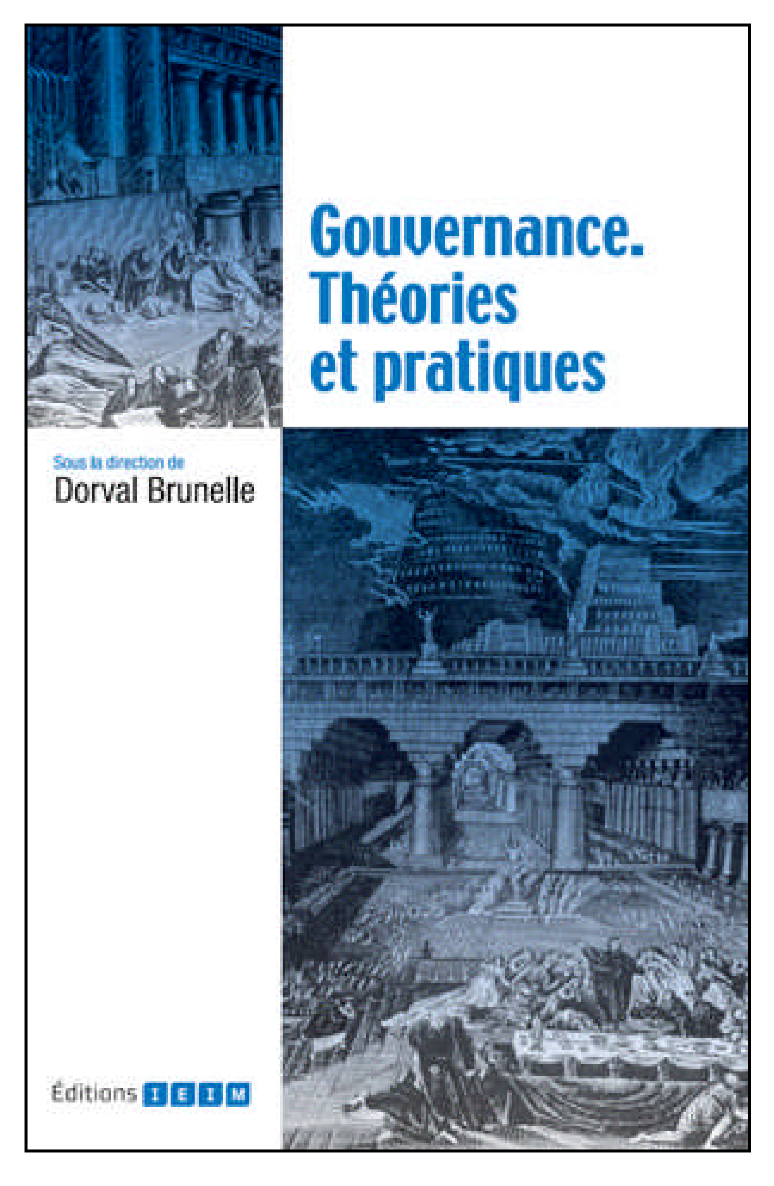
Mise en page sur papier format : LETTRE (US letter), 8.5'' x 11'')

Édition numérique réalisée le 16 janvier 2011 à Chicoutimi, Ville de Saguenay, Québec.



Sous la direction de Dorval Brunelle
sociologue, professeur de sociologie, UQAM
Directeur de l'Institut d'études internationales de Montréal

GOUVERNANCE. Théories et pratiques.



Montréal : Éditions de l'Institut international de Montréal, 2010, 372 pp.

[4]

Distribution : **Institut d'études internationales de Montréal**

Université du Québec à Montréal
400, rue Ste-Catherine Est, burau A-1540
Téléphone : 514 987-3667
Télécopieur : 514 987-6157
Courriel : ieim@uqam.ca
Commande par Internet : www.ieim.uqam.ca

Adresse postale :
Case postale 8888, succursale Centre-Ville
Montréal (Québec)
Canada H3C 3P8

Institut d'études internationales de Montréal

ISBN 978-2-9811798-0-7
Dépôt légal - Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2010
Dépôt légal - Bibliothèque et Archives Canada, 2010

Les textes publiés par l'Institut d'études internationales de Montréal n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs.

Couverture : Sébastien Leblanc

Illustration de la couverture :
Anonyme : Circa 540 BC, The wrath of God over Belshazzar's feast signifies impending doom for Babylon (Photo by Three Lions/Getty Images)

[5]

Table des matières

[7]

Sous la direction de Dorval Brunelle

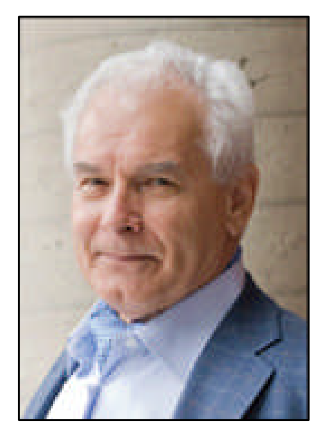
GOUVERNANCE. THÉORIES ET PRATIQUES.

QUATRIÈME DE COUVERTURE

Retour à la table des matières

Si le directeur de publication avait pu se prévaloir d'une pratique en vogue au XVIIIe siècle, il aurait coiffé ce livre du titre interminable suivant : « *Gouvernances ou études des incidences de la libéralisation des marchés sur les conditions de travail et de vie des femmes dans les Amériques et au Québec, sur la gestion des mines artisanales en Colombie, sur l'exercice du pouvoir dans les communautés autochtones au Mexique, sur les alternatives défendues par les Zapatistes, sur la gestion de l'eau en Argentine, ainsi que sur les promesses et les déboires de la citoyenneté digitale en Argentine et au Venezuela* ». Cette énumération met en relief les deux fils conducteurs qui lient les contributions rassemblées dans ces pages, la gouvernance bien sûr, mais aussi l'ouverture des marchés, deux pratiques qui se côtoient malaisément, surtout quand il est question de faire porter à la notion de gouvernance une vertu émancipatrice qu'elle n'a pas toujours.

Auteurs : Marie-Pierre Boucher, Dorval Brunelle, Carmen Colazo, Luz Dinora Vera-Acevedo, Raquel Duplin, María Fernanda Paz, Adeline Joffres, Marcos Medina, Sabrina Melenotte, Jopsé Luís Tesoro, Marcela Tovar Gómez, Minea Valle-Fajet, José G. Vargas-Hernández.



Le directeur de publication, Dorval Brunelle, est professeur au département de sociologie de l'Université du Québec à Montréal. Il a été directeur de l'Observatoire des Amériques (2004-2008) et il est actuellement directeur de l'Institut d'études internationales de Montréal rattaché à la Faculté de science politique et de droit de l'UQAM. Ses champs de spécialisation sont l'économie politique, les mouvements sociaux et l'intégration à grande échelle dans les Amériques. Il a publié 12 livres et édité ou co-édité six ouvrages collectifs.

[339]

Sous la direction de Dorval Brunelle

GOUVERNANCE. THÉORIES ET PRATIQUES.

PRÉSENTATION DES AUTEURS

Retour à la table des matières

Marie-Pierre Boucher est détentrice d'un doctorat en sociologie de l'Université du Québec à Montréal. Sa thèse portait sur les propositions libérales d'implantation d'une allocation universelle. Depuis lors, elle a été chargée de cours au département de sociologie de l'UQAM et professionnelle de recherche à l'Institut de recherches et d'études féministes (IREF) dans le cadre d'un projet portant sur les impacts de la libéralisation des marchés sur les conditions de travail et de vie des femmes au Québec (CRSH, 2006-09).

Dorval Brunelle est professeur au département de sociologie. Il a été directeur de l'Observatoire des Amériques (2004-08) et, depuis 2008, il est directeur de l'Institut d'études internationales de Montréal à l'Université du Québec à Montréal. Ses champs de spécialisation sont l'économie politique, les mouvements sociaux et l'intégration dans les Amériques.

Carmen Colazo est professeure et coordinatrice d'un séminaire sur le genre et les politiques publiques à la Faculté latino-américaine de sciences sociales (FLACSO). Elle dirige le programme de Diplomation en Développement humain, genre et droits humains aux Études supérieures à la Faculté de droit et sciences

sociales de l'Université nationale de Cordoba, en Argentine. Elle dirige également le Réseau interaméricain de formation intitulé : Femmes, genre et développement équitable au sein du Collège des Amériques.

[340]

Luz Dinora Vera-Acevedo est détentrice d'une maîtrise en administration intégrale de l'environnement du COLEF-Mexico (1998). Elle est candidate au doctorat en Administration à l'École des Hautes études commerciales de Montréal. Depuis 2003, elle est rattachée au groupe de recherche ESYT de l'Université EAFIT-Colombie.

Raquel Duplin détient une maîtrise en sociologie de l'UQAM. Elle a été assistante de recherche à l'Institut de recherches et d'études féministes (IREF) dans le cadre d'un projet portant sur les impacts de la libéralisation des marchés sur les conditions de travail et de vie des femmes au Québec (CRSH, 2006-09). Elle est présentement agente de recherche socio-économique pour le gouvernement du Québec.

María Fernanda Paz est recherchiste titulaire au Centre régional des recherches multidisciplinaires de l'Université nationale autonome de México (UNAM).

Adeline Joffres est doctorante à l'École des Hautes Etudes en Sciences Sociales de Paris. Elle est également rattachée au Centre d'Études et de Recherches sur les Mondes Américains et membre du Comité de Rédaction de la revue *Nuevo Mundo/Mundos nuevos*.

Marcos Medina est professeur de science politique à l'Université de la Cuenca del Plata, en Argentine, et candidat au Doctorat en sociologie et en science politique à l'Université de Deusto, à Bilbao, en Espagne.

Sabrina Melenotte est doctorante à l'École des Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHESS). Elle est rattachée au Laboratoire d'Anthropologie des Institu-

tions et Organisations Sociales (LAIOS) à l'Institut Interdisciplinaire d'Anthropologie du Contemporain (IIAC).

[341]

José Luis Tesoro est chercheur et coordonnateur à l'Institut national d'administration publique, en Argentine. Il est également coordonnnateur du Réseau interaméricain de formation en Gouvernance Électronique (RIG-GE) du Collège des Amériques (COLAM) et coordonnateur régional de la Formation en gouvernement électronique auprès du Secrétariat exécutif pour le développement intégral de l'Organisation des États américains.

Marcela Tovar Gómez est professeure à la Universidad Pedagógica Nacional, à Mexico, et coordonnatrice académique du Réseau Interaméricain de formation de formateurs et éducateurs indigènes (RIF-FOEI) du Collège des Amériques.

Minea Valle-Fajer est doctorante, assistante de recherche et auxiliaire d'enseignement au département de sociologie à l'Université de Montréal. Sa thèse porte sur la violence domestique envers les femmes au Mexique et ses déterminants institutionnels, économiques et socioculturels. Elle est boursière du CRSH (2009-2011) et du FQRSC (2011-2012). Elle est également membre de la Chaire d'études sur le Mexique contemporain de l'UdeM.

José G. Vargas-Hernández est détenteur d'un M.B.A. et d'un Ph.D. Il est professeur à l'Institut technologique de Ciudad Guzmán, au Mexique. Ses champs de spécialisation sont les mouvements sociaux et l'écologie politique autochtone.

Sous la direction de Dorval Brunelle

GOUVERNANCE. THÉORIES ET PRATIQUES.

PRÉSENTATION

Par Dorval Brunelle

Retour à la table des matières

Si j'avais pu me prévaloir de la coutume en vogue au XVIIIe siècle qui permettait à un auteur de coiffer son ouvrage d'un titre interminable, le présent collectif porterait le titre suivant : « Gouvernances ou études des incidences de la libéralisation des marchés sur les conditions de travail et de vie des femmes dans les Amériques et au Québec, sur la gestion des mines artisanales en Colombie, sur l'exercice du pouvoir dans les communautés autochtones au Mexique, sur les alternatives défendues par les Zapatistes, sur la gestion conflictuelle de l'eau en Argentine, ainsi que sur les promesses et les déboires de la citoyenneté digitale en Argentine et au Venezuela. »

Cette énumération a deux mérites. *Premièrement*, elle illustre la richesse et la diversité des thèmes abordés autour de la notion de gouvernance. *Deuxièmement*, elle permet de faire ressortir les deux fils conducteurs qui lient et relient chacune des douze contributions rassemblées dans ces pages, la gouvernance, mais aussi l'ouverture des marchés, encore que, comme nous allons le voir, les deux notions se côtoient parfois malaisément, surtout quand il est question d'imputer ou de faire porter d'emblée à la notion de gouvernance une vertu émancipatrice quelconque.

En effet, les sciences sociales et les sciences de la gestion ont longtemps opéré en opposant deux modes de distribution et de répartition des biens et des produits,

l'un fonctionnant sous l'égide de [8] l'État, l'autre, sous l'égide du marché. Évidemment, nul n'ignorait qu'il y avait tout de même d'autres mécanismes de distribution et de répartition des biens, des services et des revenus comme les mutuelles, les coopératives et les associations souvent regroupés sous la notion d'économie sociale, sans compter tous les modes traditionnels et domestiques de production qui échappaient plus ou moins à l'économie marchande, mais le poids réduit de ces alternatives, en termes économiques en tout cas, suffisait à justifier leur mise à l'écart. D'ailleurs, cette décision apparaissait d'autant plus légitime que les modalités de gestion appliquées au niveau de l'économie sociale, là où et quand elles différaient des autres, auraient été inadaptées et inadaptables tant au niveau de l'État qu'au niveau du marché.

Or, c'est précisément à partir d'un questionnement visant à effectuer un retour critique sur des modes et des façons apparemment fixées, établies et rodées de gérer des unités de production et de gouverner les grands ensembles qu'émerge l'idée de gérer ou de gouverner *autrement*. En somme, à l'origine en tout cas, la notion de gouvernance est issue d'un exercice de réflexivité mené en parallèle à deux niveaux distincts. Au premier niveau, celui de la microéconomie, analystes et chercheurs avaient été conduits à remettre en cause et en question la pertinence et la viabilité des façons de faire des entreprises, tandis que, à l'autre niveau, celui de la macroéconomie, d'autres avaient été conduits à remettre en cause et en question la pertinence et la viabilité des façons de faire des gouvernements. Mais au fond, la démarche était la même dans les deux cas : il s'agissait de poser un regard critique sur les relations nouées à l'*intérieur* de l'entreprise, des administrations et des gouvernements en partant des relations que chacune et chacun entretenaient avec des clients, des usagers, des actionnaires, des partenaires ou des commettants situés à l'*extérieur*.

[9] Cette façon de poser le problème permet immédiatement d'opposer deux applications à la notion de gouvernance. La première viserait à modifier ou à réformer les façons de faire des entreprises, des administrations privées ou publiques fédérales, provinciales ou municipales, y compris les associations et les coopératives, tandis que la seconde viserait à modifier ou à réformer leurs façons de se comporter dans leur relation avec leur environnement extérieur au sens le plus large du terme.

Pourtant, si on regarde les choses de cette façon, c'est-à-dire si on rassemble sous la notion de gouvernance toutes les initiatives, depuis les plus modestes jusqu'aux plus ambitieuses, qui ont pour objectif de gérer ou de gouverner *autrement*, on se rend immédiatement compte qu'une telle notion s'avérerait non opérationnelle pour au moins deux raisons étroitement liées. La première, parce qu'une telle extension aurait pour effet de figer de manière indue et inappropriée le sens et la portée de la notion de gestion et de la notion de gouvernement, puisque n'importe quelle proposition de réforme tomberait *obligatoirement* dans le champ de la gouvernance, et la deuxième qui est aussi un corollaire, parce qu'en accordant une telle couverture et une telle étendue à la notion de gouvernance, elle désignerait tout et n'importe quoi. Par conséquent, pour que la notion de gouvernance puisse se tailler un statut théorique et épistémologique propre, elle doit pouvoir être définie. La définition joue un rôle pivotal ici, puisqu'elle devrait d'abord nous fournir une interprétation enrichissante de cette réalité dont elle prétend rendre compte et ensuite parce qu'elle devrait servir de point de départ pour la formulation d'hypothèses qui, selon qu'elles seront validées ou réfutées, serviraient, en retour, à renforcer ou à réajuster la définition de départ, et ainsi de suite pour toute la durée de vie d'un concept.

[10] Mais ce passage d'une définition fourre-tout à une définition utile — en termes théoriques et méthodologiques, bien sûr, est plus facile à énoncer qu'à réaliser. Car c'est le propre des mots à la mode d'être ambivalents et polyvalents à la fois, de désigner tout et son contraire, une ambigüité amplement nourrie par la démagogie de leurs utilisateurs.

Or, pour le moment, en matière de gouvernance, nous sommes encore à une étape exploratoire caractérisée par la multiplicité des significations et des définitions, de sorte qu'il nous faudra très certainement de nombreuses études encore avant d'arriver à un accord minimal autour de quelques définitions convergentes. Cela dit, l'exploration est un moment charnière, surtout quand elle permet de rassembler des enquêtes de terrain menées dans des contextes très différents à travers lesquels court une même préoccupation : faire émerger, au-delà des discours, les nouvelles pratiques de gouvernance.

C'est l'idée qui a prévalu en vue de la préparation du présent collectif : il s'agissait de réunir des contributions issues des quatre coins des Amériques qui présenteraient et analyseraient des expériences de gouvernance locale sur des

thèmes variés afin de mettre en lumière les transformations les plus récentes intervenues dans la critique des pouvoirs institués et les stratégies alternatives avancées par les acteurs en place. À cet égard, le recours à des thématiques fort éloignées les unes des autres sur les plans géographiques et thématiques est une démarche qui a été choisie d'un propos délibéré afin de faire ressortir l'étroite parenté qui prévalait entre les conséquences sociales de la libéralisation des marchés sur des populations vulnérables et faibles au nord et au sud des Amériques, d'une part, la parenté entre les défis posés par la mise en place d'alternatives sociales et solidaires à la base, d'autre part. D'ailleurs, il convient de souligner au passage que nous n'en [11] sommes pas à nos premières armes en la matière puisque trois parmi les collaborateurs au présent collectif avaient contribué à une initiative du même genre qui a donné lieu à une publication parue en espagnol, en 2007 [1]. C'est donc parce que la démarche semblait à la fois fructueuse et intéressante qu'il a été décidé de la reprendre et de l'élargir afin d'en faire bénéficier un public francophone.

Les douze contributions rassemblées dans le présent collectif ont été regroupées en trois parties, les deux premières comprenant cinq textes chacune, la dernière deux, le tout étant précédé d'une introduction consacrée à une analyse critique de la notion de gouvernance et suivi d'une conclusion générale rédigées par le responsable de publication.

Des cinq textes consacrés aux effets de la libéralisation des marchés sur les conditions de travail et de vie des femmes, le premier, rédigé par Carmen Colazo, présente un cadre général d'analyse et d'interprétation des défis auxquels le mouvement féministe est confronté en Amérique latine depuis la mise en place des politiques néo-libérales au cours des années quatre-vingt. En fin de parcours, Colazo écrit ceci, qui est en même temps la mise en relief d'une dimension importante de la gouvernance, à savoir sa fonction émancipatrice : « c'est autour et à partir de la conflictualité générée par ces mouvements et ces groupes (féministes, entre autres) que nous voyons émerger — parfois péniblement — de nouveaux schèmes de gouvernance ».

---

1 Il s'agit de Carmen Colazo, Marcela Tovar Gomez et José Luis Tesoro. Voir : D. Brunelle (dir.), *Gobernabilidad y democracia en las Américas : teorías y prácticas*, Editorial de la Universidad Tecnica Particular de Loja, Loja, 2007, 191 pages.

Le deuxième texte, de Minea Valle-Fajer, traite de violence domestique. L'auteure cherche à savoir quelle est l'influence du contexte socio-économique, culturel et institutionnel sur la nature de [12] la violence domestique au Mexique et sur l'efficacité des moyens d'intervention mis en place pour la contrer. Elle conclut son étude en soulignant, entre autres choses, que « l'accentuation de la pauvreté et des inégalités sociales entretient un climat de tension et de frustration qui a fait augmenter la violence envers les femmes sous diverses formes, pas seulement à l'intérieur du ménage, mais dans l'ensemble de la société ». Le troisième texte, de Luz Dinora Vera-Acevedo, est le résultat d'une autre recherche de terrain menée cette fois auprès de femmes travaillant dans des mines artisanales en Colombie. Le questionnement de l'auteure « part de la reconnaissance de la pluralité des logiques d'action pour cerner le rôle des femmes dans ce secteur, tout en cherchant à intégrer d'autres aspects, comme la caractérisation des pratiques et des interrelations entre les mineurs (afin de mettre au jour) les relations entre l'iniquité, le genre et les carences au niveau de la gouvernabilité ».

Quant aux quatrième et cinquième contributions, de Raquel Duplin et de Marie-Pierre Boucher, elles font état de recherches portant sur les effets de la libéralisation des marchés sur les conditions de vie des femmes au Québec. Duplin a choisi de d'étudier les législations adoptées au Québec entre 1994 et 2006 afin « de repérer, de comprendre et d'interpréter la direction générale empruntée par la régulation étatique ». Il s'agit surtout de voir comment les gouvernements en place ont agi face aux exigences portées par les mouvements féministes à l'interne et celles issues des engagements souscrits au chapitre des accords de libre-échange à l'externe. Il s'avère, au terme de l'analyse, que la notion d'État néo-libéral n'est peut-être pas la plus appropriée pour rendre compte de la nature de la politique familiale adoptée au cours de la période. Enfin, M.-P. Boucher développe « l'hypothèse selon laquelle les travailleuses québécoises incarneraient la figure idéale-type de la flexibilisation des conditions de travail. La flexibilité serait ainsi la [13] caractéristique qui permettrait de caractériser les changements apportés au système d'emploi dans la foulée des politiques de libéralisation » et elle conclut qu'il y aurait à l'heure actuelle « une stagnation de l'émancipation historique des femmes canadiennes et québécoises ».

Des cinq textes de la deuxième partie, quatre portent sur les expériences de gouvernance autochtone et rurale au Mexique, et le dernier sur l'enjeu de

l'approvisionnement en eau dans trois villes de l'Argentine. Le premier texte, de Marcel Tovar Gomez, présente, à l'instar de celui de Colazo qui ouvrait la précédente partie, une vue d'ensemble de la cosmovision des peuples autochtones, afin de situer dans une perspective historique large la coexistence conflictuelle et asymétrique entre cette cosmovision et celle qui est issue des *canons* [2] de la pensée occidentale. Cette mise en perspective lui permet de faire ressortir la rupture induite ces dernières années chez certains peuples autochtones par le recours à ce que l'auteur identifie comme une « approche politique résolument démocratique » qui prend sa source et trouve son inspiration dans un démocratisme qui est difficilement conciliable — pour le moment en tout cas — avec le démocratisme à haute teneur électoraliste et *quelque peu* corrompu appliqué au Mexique, en particulier. Le texte de Sabrina Melenotte vient compléter celui de Tovar en proposant une étude critique de la gouvernance démocratique mise en œuvre par les Zapatistes. L'auteur s'emploie ainsi à interroger la notion de gouvernance politique à partir d'une pratique fort originale initiée au niveau municipal qui porte le nom de *caracol* — escargot, en français. Cette pratique vise à favoriser le maintien de l'horizontalité dans les échanges et les débats afin d'élargir le plus possible le cercle de la [14] consultation et atteindre, ce faisant, un plus grand consensus dans la prise de décision.

La contribution de José G. Vargas-Hernandez porte sur l'écologie politique. Après avoir présenté quelques repères historiques qui jalonnent la longue histoire des mouvements autochtones au Mexique et insisté sur la rupture que représente à cet égard les contre-manifestations organisées par les communautés autochtones à travers les Amériques autour du 500e anniversaire de la « découverte » des Amériques par Christophe Colomb, en 1992, l'auteur met en relief les principales caractéristiques des *nouveaux* mouvements sociaux autochtones, parmi lesquels il classe les Zapatistes, bien sûr, mais plusieurs autres également. María Fernanda Paz explore, elle aussi, le concept de gouvernance « tel qu'il s'applique aux processus de construction coopérative de politique publique dans les régions pauvres et arriérées ». Son étude a été menée dans une région minière du centre du Mexique et elle porte sur un plan de gestion des risques en santé qui a été appliqué

2 Il est tout de même curieux que le mot « canon » désigne en français – entre autres choses – à la fois un article de foi sanctionné par une autorité religieuse et une pièce d'artillerie servant à lancer des projectiles.

dans un contexte où interagissaient des acteurs politiques, économiques et sociaux. Elle souligne à ce propos la difficulté d'application que pose le recours à la notion de gouvernance à des situations pour lesquelles elle n'avait pas été prévue au départ. Quant à Marcos Medina, il fait état d'une enquête menée sur la participation citoyenne et l'approvisionnement en eau dans trois villes moyennes d'Argentine. Malgré les limites de l'analyse, il n'en ressort pas moins de cette enquête une question lancinante : à quoi peuvent bien servir les schèmes de gouvernance les plus ouverts si les citoyens ne sont pas particulièrement intéressés à relever le défi de la participation et s'ils préfèrent que l'État s'occupe lui-même d'administrer le bien commun ?

Enfin, la dernière partie comprend deux textes de ton et de teneur fort contrastés sur le gouvernement électronique et les [15] promesses d'une citoyenneté électronique. Adeline Joffres étudie le cas vénézuélien afin de savoir si le nouvel « espace digital » proposé par l'État et mis à la disposition de la société civile et des citoyens « connectés » améliore qualitativement la pratique démocratique dans la République Bolivarienne du Venezuela, tandis que José Luis Tesoro présente une expérience d'apprentissage au gouvernement numérique qui contribuerait de manière active et efficace à l'amélioration de la gouvernance démocratique dans les pays des Amériques. Dans un cas, celui du Venezuela, le risque d'une manipulation de l'opinion est placé au centre de l'analyse, alors que dans l'autre, ce sont les conditions susceptibles de favoriser l'émergence d'une véritable citoyenneté électronique et démocratique qui dominent.

Ce survol étant effectué, le lecteur est à même de se faire une idée, non seulement de l'intérêt de chacun des textes rassemblés, mais surtout de la *richesse d'ensemble* des contributions qui, avec leurs conclusions contrastées, voire contradictoires, apportent chacune un éclairage stimulant et enrichissant autour de la notion de gouvernance et de ses multiples manifestations.

Pour terminer, je voudrais souligner que les textes présentés ici ont fait l'objet d'une première présentation lors d'un colloque organisé dans le cadre de l'ACFAS, à Québec, en 2008, sous les auspices de l'Observatoire des Amériques — rattaché au Centre d'Études sur l'intégration et la mondialisation de l'UQAM — en collaboration avec l'Institut d'études et de recherches féministes (IREF-UQAM) et du Collège des Amériques. Je tiens à remercier Jorge Andrès Rave, à l'époque coordonnateur à l'Observatoire, Francine Descarries et Lyne

Kurtzman de l'IREF, ainsi qu'Alexandra Ricard-Guay et Geneviève Meloche, du Collège des Amériques, pour leur collaboration, leur appui et leur soutien. J'ajoute que tous les textes [16] présentés alors ont été révisés et, dans certains cas, réécrits en prévision de leur insertion dans une publication collective.

Je tiens également à remercier très sincèrement Valérie Fournier pour la diligence et le professionnalisme avec lesquels elle s'est acquittée de la tâche de traduction des sept contributions écrites en espagnol, ainsi que Louis Bouchard, chargé de projet à l'Institut d'études internationales de Montréal à l'UQAM, pour sa précieuse collaboration et son expertise dans la mise en forme finale du manuscrit.

Dorval Brunelle

[17]

Sous la direction de Dorval Brunelle

GOUVERNANCE. THÉORIES ET PRATIQUES.

INTRODUCTION

Par Dorval Brunelle

Retour à la table des matières

La notion de gouvernance est plurielle et complexe. Le terme recouvre des significations très diverses et fort disparates. Pour amorcer la réflexion, nous partirons d'une définition usuelle du terme selon laquelle la gouvernance d'une institution, qu'il s'agisse d'une entreprise privée, d'une entreprise publique, voire d'un ministère, désigne un mode d'opération de l'ensemble des organes et règles de décision, d'information et de surveillance permettant aux ayants droits et partenaires de cette institution de voir leurs intérêts respectés et leurs voix entendues dans son bon fonctionnement [3].

Cependant, ce genre de définition, pour séduisant qu'il apparaisse de prime abord, pose plus de problèmes qu'il n'en résout. En effet, diriger un gouvernement ou gérer une entreprise, c'est, d'abord et avant tout, imposer une ligne de conduite issue, par exemple, d'un programme de parti dans un cas, d'un conseil d'administration dans l'autre. Ainsi, évoquer « un mode d'opération » qui passerait par-dessus ces contraintes de base pour inscrire des ayants droit et des partenaires dans une relation de respect mutuel et de bonne entente, tout en maintenant le bon fonctionnement d'une administration publique ou d'une entreprise, renvoie d'entrée de jeu à la question de savoir où et comment ce « mode d'opération » s'inscrit dans les opérations courantes, normales

3 Adapté du dictionnaire en ligne : http://fr.wikipedia.org/wiki/Gouvernance.

et normées du gouvernement ou de l'entreprise. En d'autres mots, cette définition souffre de deux carences majeures : *premièrement*, elle escamote complètement la relation de pouvoir qui est inscrite au centre de tout processus de gestion et, *deuxièmement*, elle est infusée d'un contenu à ce point positif que sa validité et son utilité analytiques sont compromises au point de départ.

[18]

Par ailleurs, la notion de gouvernance, telle que nous entendons l'étudier dans le contexte des Amériques, ne peut ni ne doit être limitée à la seule dimension gestionnaire ou au bon fonctionnement des institutions en place, essentiellement parce que la gouvernance désigne également toute une panoplie d'initiatives locales ou régionales, sociales ou communautaires qui ne s'inscrivent pas dans les cadres de fonctionnement mis en place à l'instigation des pouvoirs constitués. Il nous faut donc aller au-delà d'une définition strictement gestionnaire de la gouvernance pour saisir toute la signification et la portée des multiples pratiques qui peuvent s'en réclamer. Dans cette contribution, nous allons donc chercher à situer le questionnement à deux niveaux distincts, celui de la gouvernance entendue comme un dérivé de la gouverne de l'État-nation ou de la gestion d'entreprise, et celui de la gouvernance entendue plutôt comme pratiques instaurées entre des parties ou entre des partenaires qui opèrent en dehors des cadres institués. Cela fait, nous devrions être en mesure de suivre et d'interpréter les incidences du recours à la gouvernance dans une pluralité de contextes et à différents niveaux régional ou local, selon le cas.

L'analyse comprendra trois parties. Dans un premier temps, nous analyserons les différences de base entre la notion de gouvernement et celle de gouvernance. Par la suite, nous nous pencherons sur le problème du statut juridique des parties prenantes dans un schème de gouvernance. Après quoi, dans un troisième temps, nous réintroduirons la dimension politique dans l'analyse. En conclusion, nous chercherons à mettre en lumière les prolongements empiriques des développements de nature théorique effectués.

1. Position du problème : les différences entre les notions de gouvernement et de gouvernance

Retour à la table des matières

Pour approfondir le sens de la notion de gouvernance, trois approches s'offrent à nous. La première est une approche dite [19] « essentialiste » qui consiste à recourir à des définitions proposées dans divers champs, domaines et écoles de pensée. La deuxième est une approche comparée ou comparative en vertu de laquelle il s'agit de juxtaposer ces deux modes de gouverner que sont le gouvernement et la gouvernance, tandis que la troisième consiste à inscrire les deux notions dans un cadre théorique plus vaste qui devrait permettre de les envisager l'une et l'autre comme deux formes ou deux modalités de gestion ou de gérance au sens le plus large du terme. Nous allons reprendre et approfondir ces trois démarches à la suite.

1.1 Définitions

La notion de gouvernement recouvre au moins trois réalités différentes qui sont la gouverne politique au sens propre, le régime politique, c'est-à-dire la relation démocratique ou autoritaire entre les institutions de base, et, enfin, les organes de l'État eux-mêmes. Pour donner une idée plus claire de ces fonctions et attributions, on peut distinguer les cinq niveaux d'application suivants :

(i) l'action de gouverner ou de diriger politiquement un pays ; cette action s'appuie sur l'art de gouverner (*statecraft*, en anglais) entendu comme l'ensemble des habiletés politiques et administratives, ainsi que des pratiques juridiques et coutumières qui permettent de faire fonctionner l'État, ses organes et ses institutions ;

(ii) la nature du régime politique qui, elle-même, renvoie à deux réalités distinctes, celle que représentent les valeurs de base inscrites dans un document fondateur d'où les gouvernants tirent leur légitimité (un gouvernement répu-

blicain, monarchique, etc.) et l'interprétation que ces gouvernants font de ce texte fondateur dans leur pratique de tous les jours (un gouvernement démocratique, autoritaire, etc.) ;

[20]

(iii) les principaux organes de l'État qui assurent la direction du pays, c'est-à-dire les pouvoirs exécutifs, législatifs et judiciaires tous ensemble ;

(iv) l'un de ces organes, le pouvoir exécutif ; et, enfin,

(v) l'ensemble des organismes administratifs qui veillent à l'exécution des lois.

La notion de gouvernement peut également être appliquée au niveau de l'entreprise, auquel cas elle désigne soit l'art de gouverner une entreprise, soit le système ou le mécanisme de répartition du pouvoir entre les actionnaires, le conseil d'administration, les dirigeants, voire les employés, tel qu'il est sanctionné par un ensemble de principes et de règles qui permettent de contrôler et de limiter le rôle de chacun [4]. Enfin, par métonymie, on désigne parfois, en droit surtout, le contrôle ou l'absence de contrôle de ses actions de la part d'un sujet de droit comme le gouvernement de soi. D'ailleurs, on pourra souligner au passage que la pratique de gouvernement à chacun de ces trois niveaux ou à l'intérieur de chacune de ces trois sphères renvoie à des domaines théoriques et à des disciplines distinctes. On dira alors que le gouvernement d'un pays relève de la science politique, celui de l'entreprise de la science économique, tandis que le gouvernement de soi renvoie aux sciences morales.

Quant à la notion de gouvernance, elle désigne un mode consensuel de gestion qui remplace l'autorité immuable inscrite dans les façons de faire imposées par la loi et l'État. D'ailleurs certains auteurs proposent d'aborder la question sous un autre angle et d'appliquer la notion de gouvernance, non plus à la gestion en tant que telle, mais à la nouvelle interrelation qui en est issue. Ainsi J. Kooiman (1993) suggère la définition suivante de la gouvernance : « le modèle, ou la structure, qui émerge dans un système socio-politique en tant que résultat commun de l'interaction de tous les acteurs en présence. Ce modèle ne peut être [21] réduit à un seul acteur ou à un groupe d'acteurs en particulier. » Cette définition diffère des définitions courantes, parce que son lieu ou son niveau d'application n'est pas le même. Il ne s'agit plus, en d'autres termes, de

4 Voir Les principes du gouvernement d'entreprise adoptés par l'OCDE, en 2004.

désigner un mode de gestion, mais bien de saisir la structure qui émerge de l'interaction. Sous cet angle et selon cette approche, la gouvernance désigne une instance, qu'il s'agisse d'une instance de consultation, de décision, voire une instance du pouvoir. Pour éclairer la distinction, on pourrait dire que cette instance est à la gouvernance ce que l'exécutif est au gouvernement. En d'autres mots, cette interaction structurée est une instance particulière qui porte un nom, qui a un statut et dont l'action s'inscrit dans une certaine durée. On voit alors tout l'intérêt de cette définition qui permet de distinguer la gouvernance entendue comme protocole de gestion d'avec la gouvernance entendue comme dispositif organisationnel.

Pourtant, la distinction entre un protocole et un dispositif est insuffisante pour cerner toutes les facettes de la notion de gouvernance, comme le montre une définition très descriptive de Kooiman qui replace au centre de l'analyse l'enjeu du pouvoir :

> Qui dit gouvernance dit guider/orienter. Il s'agit du processus par lequel les organisations humaines, qu'elles soient privées, publiques ou civiques, prennent elles-mêmes la barre pour se gouverner. L'étude de la gouvernance comprend :
>
> — l'examen de la distribution des droits, des obligations et des pouvoirs qui soutiennent les organisations ;
>
> — l'étude des modes de coordination qui sous-tendent les diverses activités d'une organisation et qui en assurent la cohérence ;
>
> — l'exploration des sources de dysfonctionnement organisationnel ou d'inadaptation à l'environnement qui aboutissent à une performance plutôt terne ;
>
> — et, finalement, l'établissement de points de référence, la création d'outils et le partage de connaissances, afin d'aider les organisations à se renouveler lorsque leur système de gouvernance accuse des lacunes (Kooiman, 1993) [5].

[22]

Cette définition est intéressante pour deux raisons, la première positive, l'autre, négative. Du côté positif, cette définition met en évidence le rapport de pouvoir ou

5 On pourra également trouver cet extrait en ligne : http://agora.qc.ca/mot.nsf/Dossiers/Gouvernance .

d'autorité qui traverse de part en part la gouvernance, tout comme il traverse l'exercice du gouvernement. En revanche, sur le pôle négatif, cette parenté entre les deux notions pose le problème de savoir si nous n'avons pas maintenant affaire à des synonymes. Il suffit d'ailleurs de remplacer la notion de gouvernance par celle de gouvernement dans la citation ci-dessus pour s'en rendre compte. Tout au plus pourrait-on soutenir que les deux dernières attributions, l'étude des dysfonctionnements et le renouvellement des pratiques ou façons de faire appartiendraient en propre à la gouvernance, mais ce serait par la même occasion dénier au gouvernement la capacité d'effectuer un retour critique sur sa propre action ou sur celle de son prédécesseur, ce qui ne serait pas défendable. Dans ces conditions, la notion de gouvernance ne serait pas fondamentalement différente de celle gouvernement sauf, et cela n'est pas anodin bien sûr, pour ce qui touche à la souplesse et à la maniabilité en matière de rétroaction et d'innovation des pratiques.

Par ailleurs, tout comme il est important sur le plan analytique de situer les niveaux de juridiction des gouvernements, il conviendrait aussi de tenir compte du lieu et du niveau d'application de la notion de gouvernance et, à cette fin, on pourrait distinguer cinq dimensions : (i) la doctrine et l'institution ; (ii) les niveaux ou espaces international, régional, national, infra national, local, ou communautaire d'application ; (iii) les acteurs impliqués ou les parties prenantes ; (iv) l'amont et l'aval ; et, enfin, (v) la dimension historique de la gouvernance.

Dans un rapport intitulé *Gouvernance mondiale*, publié à Paris, en 2002, les auteurs ont souligné la « nécessité de réfléchir à la façon dont l'économie mondiale est gouvernée » (Jaquet et al., 2002) et donc d'arbitrer et de trouver un point d'équilibre entre l'efficacité, l'équité, la responsabilité démocratique et la légitimité des institutions. La question [23] est alors celle de savoir comment concevoir la gouvernance mondiale dans ce contexte et, pour y répondre, les collaborateurs font ressortir les quatre faits saillants suivants : (i) l'intensification de l'intégration à l'échelle régionale en Europe et ailleurs dans le monde ; (ii) l'hétérogénéité des préférences collectives ; (iii) la montée des problèmes globaux et, (iv) l'apparition d'une conscience civique planétaire, telle qu'elle émerge des consultations publiques engagées à l'instigation des grandes organisations internationales, ainsi que des forums sociaux continentaux et mondiaux.

Pour faire face à ces défis, ils présentent ensuite cinq modèles différents, deux modèles dits « classiques » et trois modèles dits « émergents ». Les modèles classiques

sont ceux qui font appel aux gouvernements ou à la coopération institutionnalisée entre nations, c'est-à-dire à l'intergouvernementalité que l'on rencontre à l'intérieur du système de l'ONU. Quant aux modèles émergents, ils retiennent : (i) les réseaux d'autorités indépendantes, parmi lesquels on retrouve les autorités de marchés, les banques, et le Fonds monétaire international (FMI) ; (ii) l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et son Organe de règlement des différends (ORD), qui agit comme une instance indépendante et autonome par rapport aux autres organisations internationales, de même que par rapport aux gouvernements et (iii) l'autorégulation privée qui peut être adoptée par des entreprises privées, leurs associations, ainsi que par des organisations de la société civile. Pour les rédacteurs du rapport, la solution à ces problèmes et défis réside dans la mise au point de ce qu'ils appellent une « gouvernance hybride », c'est-à-dire une gouvernance fondée sur la recherche de compromis entre toutes les parties prenantes impliquées. L'idée de compromis est centrale ici, mais cette dimension est posée et non pas déduite ou inférée de sorte que, de nouveau, nous sommes placés devant une démarche dont le contenu axiologique prend le devant sur l'analyse en tant que telle. En somme, pour intéressante qu'elle soit, pas plus que les précédentes, cette approche tend-elle vers une véritable compréhension des ressemblances et différences entre les notions de gouvernement et de gouvernance ?

[24]

1.2 Comparaison

Le point de comparaison entre les notions de gouvernement et de gouvernance que nous allons privilégier porte sur le pouvoir. Or le gouvernement a ceci de particulier que son pouvoir est établi par la loi et que l'exercice de ce pouvoir prend la forme de la loi ou du règlement. En d'autres mots, l'État gouverne par l'entremise de la loi qui régit les administrations publiques et les citoyens. Cette loi est obligatoire parce qu'elle est universelle, parce qu'elle ne contredit pas d'autres lois et parce qu'elle s'inscrit dans une continuité temporelle, c'est-à-dire parce qu'elle n'est pas rétroactive. De plus, une loi est valide dès lors qu'elle a été portée ou proposée par une autorité compétente qui l'a fait adopter dans les formes établies par la constitution.

En ce sens, la légitimité et la légalité sont des attributs essentiels d'une loi. Privée de légitimité, la loi devient un ordre, un diktat ou un commandement. Privée de légalité, la loi n'est qu'un voeu, un souhait ou une optation. La légalité sans légitimité carac-

térise la décision ou la loi issue d'un pouvoir autoritaire, autocratique ou dictatorial, tandis qu'une légitimité sans légalité caractérise la décision que n'accompagne aucun mécanisme universel, coercitif et objectif de sanction.

De plus, la légitimité se déploie sur deux versants qui sont respectivement la légitimité *ex ante* et la légitimité *ex post,* ou encore la légitimité en amont et celle en aval. La légitimité *ex ante* est présumée en démocratie, c'est dire que, là où le gouvernement est issu d'élections libres, il bénéficie d'une présomption favorable pour agir comme il le fait. En revanche, il en va différemment pour la légitimité *ex post* qui n'est pas nécessairement acquise ni accordée et qui doit être, sinon défendue, à tout le moins argumentée. Le gouvernement est ainsi toujours tenu de justifier son action et de défendre les initiatives qu'ils a prises devant l'opinion publique. La présomption sur laquelle repose la légitimité *ex ante* est la présomption de transparence. Là où le gouvernement renonce à la [25] transparence, son action ou sa décision perd le bénéfice de la présomption de légitimité, sans pour autant perdre sa légalité. Symétriquement, la légitimité *ex post* repose quant à elle sur la publicité des débats entourant l'adoption de la loi ou la prise de décision, de même que sur l'efficacité de la loi ou de la décision eu égard aux objectifs visés. La publicité est déterminante, puisque c'est elle qui fonde la validité de l'aphorisme selon lequel nul n'est censé ignorer la loi. L'idée ici est non pas que tous devraient à tout moment se maintenir au courant de toutes les lois qui ont été promulguées, mais bien que, pour être valide, la loi doit avoir été adoptée publiquement et non pas clandestinement, que ce soit dans l'opacité, la méprise ou par tromperie. De plus, la loi ou la décision doit être adaptée ou appropriée aux circonstances faute de quoi, ici encore, sa légitimité pourrait être remise en cause. Ces quelques rappels et précisions prendront tout leur sens quand le temps viendra de réfléchir sur le statut de l'entente ou de l'accord issu d'une gouvernance.

En attendant, si la science politique nous a appris à assimiler le rapport entre un citoyen et son gouvernement à une relation de nature contractuelle entre un mandant et son mandataire, cette métaphore permet de prendre acte du fait que, là où le mandataire a été dûment et démocratiquement élu, le citoyen ne devrait pas être fondé à contester *son* gouvernement tant et aussi longtemps que celui-ci opèrerait dans la légitimité et la légalité. Mieux, comme nous le verrons à la section 3 plus bas, non seulement ce citoyen ne serait-il pas habilité à contester son gouvernement, il *devrait* exercer à son endroit un devoir d'obéissance. Or, — et c'est ce que le recours à la conjugaison au conditionnel dans la phrase précédente voulait mettre en lumière — , cette inférence

est désormais questionnée, c'est-à-dire que le devoir d'obéissance des citoyens et des citoyennes face à leur gouvernement est désormais de plus en plus souvent remis en cause, comme le montrent avec éloquence les turbulences sociales qui ont marqué la conjoncture politique dans les Amériques ces dernières années. D'ailleurs, la question se pose de savoir si le recours de plus en plus fréquent à la gouvernance ne serait pas une [26] manière de contourner l'affaissement de l'obligation d'obéir des citoyens qui font de moins en moins confiance aux pouvoirs politiques en place, surtout quand ces derniers sont issus d'élections fortement contestées ou contrastées.

Ceci posé, et en dehors des cas où la gouvernance est une forme déguisée de gouvernement bien sûr, les relations et interrelations qui s'inscrivent dans un schème de gouvernance n'appartiendraient pas, par définition, à cette configuration théorique. Nous pourrions alors construire une critériologie ou une cartographie de la gouvernance à l'intérieur de laquelle les attributs qui qualifient en temps normal un gouvernement responsable seraient relâchés. Dans cette perspective, nous serions fondés à recourir à la notion de gouvernance chaque fois que les processus mis en application et les décisions prises, voire les allégeances elles-mêmes, ne s'inscriraient pas dans un schème représenté par la légitimité, la légalité, l'efficacité et la publicité.

1.3 La gouvernance et Foucault

La dernière approche que nous avons choisie pour éclairer le sens et la portée de la notion de gouvernance, est tirée des travaux de Michel Foucault et, en particulier, de son concept de *gouvernementalité* qui sert à désigner un ensemble de techniques, voire de tactiques, qui s'inscriraient dans une stratégie ou un processus particulier, celui que l'auteur désigne comme la « gouvernementalisation de l'État ». En ce sens, la *gouvernementalité* représenterait une forme de reconversion des attributs et fonctions de l'État moderne, une reconversion qui l'aurait conduit à

> définir ce qui doit relever de l'État et ce qui ne doit pas en relever, ce qui est public et ce qui est privé, ce qui est étatique et ce qui est non-étatique. Donc, si vous voulez, l'État dans sa survie et l'État dans ses limites ne doivent se comprendre qu'à partir des tactiques générales de la gouvernementalité (Foucault, 2004).

[27]

Afin de saisir pleinement la portée de cette intuition, il convient de citer encore ceci :

> Et peut-être pourrait-on, d'une façon tout à fait globale, grossière et, par conséquent, inexacte, reconstituer ainsi les grandes formes, les grandes économies de pouvoir en Occident de la manière suivante : d'abord, l'État de justice, né dans une territorialité de type féodal et qui correspondrait en gros à une société de la loi — lois coutumières et lois écrites — , avec tout un jeu d'engagements et de litiges ; deuxièmement, l'État administratif, né dans une territorialité de type frontalier et non plus féodal, aux XVe et XVIe siècles, cet État administratif qui correspond à une société de règlements et de disciplines ; et enfin, un État de gouvernement qui n'est plus essentiellement défini par sa territorialité, par la surface occupée, mais par une masse : la masse de la population, avec son volume, sa densité, avec, bien sûr, le territoire sur lequel elle est étendue, mais qui n'en est en quelque sorte qu'une composante. Et cet État de gouvernement, qui porte essentiellement sur la population et qui se réfère à et utilise l'instrumentation du savoir économique, correspondrait à une société contrôlée par les dispositifs de sécurité (Foucault, 2004, p.113).

En d'autres mots, selon Foucault, le recours au gouvernement — c'est-à-dire à la *gouvernementalité*, dans son vocabulaire — reflète une transition déterminante au sein de l'État moderne, transition qui marque le passage d'un État administrateur de territoires à un État gestionnaire de comportements. Le recours à la science économique permet alors de transposer et d'appliquer, au niveau de l'ensemble, c'est-à-dire au niveau macro économique, une rationalité comportementale inspirée et tirée de l'application des paramètres de la science économique au niveau micro-économique. La *gouvernementalité* marquerait ainsi le moment où l'État est lui-même saisi par la micro économie, et où, en retour, il se saisit de la macro économie pour poursuivre des fins nouvelles liées, entre autres choses, à l'enrichissement du royaume ou de la république. En d'autres termes, la science du gouvernement tirerait sa source et son inspiration d'une économie politique qui, à son tour, ne serait autre chose qu'une transposition au niveau de la population dans son ensemble d'une science [28] du comportement mise au point, appliquée et sanctionnée en entreprise et dans l'entreprise.

Bien sûr, vu sous cet angle, aussi bien la notion de gouvernance que la pratique de la gouvernance apparaissent tout au plus comme des adjuvants à la *gouvernementalité*, c'est-à-dire comme des moments caractéristiques dans ce processus plus vaste que Foucault a affublé de l'expression « gouvernementalisation de l'État ». La gouver-

nance apparaît ainsi comme un mode de gestion des comportements en tout point comparable à ceux qui sont mis en place sous l'égide des gouvernements.

Pour conclure cette section, nous avancerons deux propositions. La première, que la gouvernance est toujours et partout tributaire des pratiques inscrites dans un mode de gouvernement, qu'il s'agisse du gouvernement de l'État ou du gouvernement de l'entreprise. La seconde, que le gouvernement et la gouvernance participent d'une même logique qui consiste à induire des comportements spécifiques auprès des citoyens et des sujets de droit. Bien sûr, cette dernière conclusion laisse parfaitement ouverte une autre question qui est celle de savoir qui sont les bénéficiaires et les laissés pour compte des pratiques appliquées dans chaque cas. Mais avant d'aller plus loin dans cette direction, qui débouche sur le politique et la nature du politique, nous allons chercher à approfondir encore davantage notre saisie de la notion de gouvernance en nous attardant sur le statut juridique des parties prenantes et en commençant par nous expliquer sur ce que nous entendons par là.

2. Le droit et la participation

Retour à la table des matières

Un des points aveugles dans les études consacrées à la notion de gouvernance concerne le statut juridique ou légal de chacune des parties prenantes à un schème ou à un protocole de gouvernance. En effet, parce que la gouvernance relèverait d'abord du domaine de l'informalité ou du [29] domaine des opportunités — qu'elles aient été accordées, réclamées, concédées ou arrachées de haute lutte —, on ne serait pas porté à lever le voile sur le statut effectif des parties prenantes dans la gouvernance, un enjeu qui se déploie à deux niveaux par ailleurs. Il y a l'ensemble des droits appartenant à telle ou telle partie, à tel ou tel partenaire dans un schème de gouvernance qui lui vaut d'exercer un droit de parole ou pas, de réplique ou pas, de proposition ou pas, de vote ou pas. Mais il y a aussi l'effet utile des décisions issues de ce schème ou de ce protocole dans la gouverne au sens large, c'est-à-dire dans la chaîne des processus de gouvernement — ou dans la gouvernementalité, pour utiliser le terme de Foucault.

Cette question est non seulement importante, elle est centrale, car elle permet d'analyser, en termes juridiques ou légaux, le poids relatif des parties prenantes les unes par rapport aux autres, d'une part, mais aussi en relation avec les pouvoirs en

place — ou les pouvoirs institués, si l'on préfère — que ceux-ci soient ou non impliqués dans la gouvernance en question. Ce que cette approche légaliste, au sens propre et dogmatique du terme, entend mettre au jour, c'est bel et bien l'effet utile juridique ou légal de l'implication de tel ou tel acteur dans la gouvernance.

Pour mieux cerner de quoi il est question, nous allons reprendre à notre compte la nomenclature proposée par le juriste chilien Diego Carrasco, rattaché à la *Plataforma continental de derechos humanos*, qui distingue quatre types de participation des organisations de la société civile en fonction du statut qui leur est octroyé dans un processus de consultation quelconque [6]. L'auteur énumère à ce propos quatre statuts [30] légaux, celui d'observateur, de consultant, de proposeur et de conciliateur. À chacun de ces statuts correspond un ensemble de droits et d'obligations, d'avantages et d'inconvénients, de possibilités et de limites. Détaillons-les rapidement dans l'ordre. L'observateur, c'est le statut accordé à certaines organisations de la société civile dans le système de l'ONU et à l'ECOSOC, en particulier, à celles fort justement nommées organisations non-gouvernementales (ONG), expression qui désignait au départ, dans le vocabulaire de l'ONU, les seules organisations civiles qui avaient été accréditées par leur gouvernement. L'observateur, c'est aussi le statut accordé à l'individu ou au groupe qui assiste aux débats parlementaires, à une réunion d'actionnaire ou à l'assemblée générale d'une organisation quelconque sans pouvoir y intervenir de quelque façon que ce soit ; la seule option qui lui reste est de quitter la salle ou d'y rester. Ce statut ne correspond pas au niveau zéro de la participation, qui reviendrait sans doute à l'électeur qui se contente de déposer un bulletin dans une urne à date fixe, mais à un niveau qui se situe un degré au-dessus. C'est le statut du citoyen intéressé et préoccupé qui veut s'informer et comprendre, mais qui doit demeurer passif. C'est souvent le premier niveau de participation réclamé par les groupes et les organisations auprès des gouvernements et des entreprises afin d'être mis au fait de ce qui se trame,

---

6 Le texte anglais dit ceci : « The status of civil society in treaties can take different forms. It may be that of observandi or observers, such as the one we have before the assemblies of the United Nations. Or it may be as consultandi or concurrendi, when the assemblies or bodies allow the civil society organizations to voice their opinion or be part of an agreement of some kind. Thirdly, there is that of proponendi, treaties, such as the well-known labor clauses, democratic clauses or, as in the case of some treaties in Europe, to sit on administrative committees comprising civil society and the states. Lastly, there is the status as resolutio, the highest level, where civil society may appoint a representative who does not have decision-making powers, but may settle disputes that are regulated by a treaty." En ligne :
http://www.ftaa-alca.org/spcomm/soc/Contributions/BAires/csw151a1_e.asp.

de ce qui se prépare et des décisions qui seront prises. Il s'agit donc, malgré le caractère passif du processus, d'un préalable essentiel en vue d'une éventuelle prise de décision ou d'une prise de position.

Le niveau deux, c'est celui du consultant. Contrairement au précédent, il a voix au chapitre, peu importe si c'est à titre d'amateur ou d'expert, s'il est rémunéré ou compensé de quelque manière que ce soit, ou pas ; à la limite, d'ailleurs, sa seule compensation peut être celle d'avoir été tout simplement reconnu ou accepté comme expert du fait de sa grande expérience ou de son ancienneté. Or, l'élément important cette fois-ci — comme pour les deux suivantes d'ailleurs — consiste à savoir quel [31] sera l'effet utile de cette consultation à l'intérieur du schème de gouvernance, d'un côté, dans l'ensemble de la gouverne, de l'autre [7]. De plus, comme deux individus ou deux groupes peuvent fort bien être reconnus comme des consultants valables à l'intérieur d'une gouvernance, il peut tout aussi bien arriver qu'un seul prévale et que la décision finale rejette l'autre. Bien sûr, dans la mesure où un schème de gouvernance légitime devrait incorporer un principe d'égalité de traitement — contrairement aux modes de fonctionnement des gouvernements et des entreprises où les statuts des parties prenantes sont fixés par la loi ou les règlements —, la solution à cette difficulté devrait passer par un débat, une négociation ou un compromis, mais pour que ce soit le cas, il faudrait que tous les consultants soient sur un même pied, ce qui est difficile à imaginer et surtout à appliquer.

Le niveau trois, celui de proposeur, échoit à toutes les parties prenantes qui disposent des pleins droits et des pleins pouvoirs attachés à la gouverne ou à la gestion *active* d'une entreprise, d'une organisation, d'une association ou d'une communauté. Le qualificatif « actif » est celui que l'on accolait jadis au mot citoyen pour le distinguer du « citoyen passif » qui désignait l'incapable, au sens juridique du terme, c'est-à-dire celui qui disposait de droits mais qui ne pouvait, en raison de son âge, par exemple, les exercer et qu'un autre devait exercer à sa place. Le statut de proposeur désigne alors celui ou celle qui dispose de toutes les prérogatives qui concourent à la prise de décision à l'intérieur d'un schème de gouvernance.

---

7 Ce qui ne veut pas dire que l'on ne peut pas ou que l'on ne devrait pas évaluer de la même façon et à partir de critères semblables l'effet utile d'une observation, aussi bien pour l'observateur et ses commettants que pour le ou les *observés* – gouvernements, parlementaires, entreprises, etc. – surtout si ces derniers se servent de l'ouverture en direction de ces observateurs pour renforcer la légitimité de décisions qu'ils auront prises ou des actions qu'ils auront engagées.

Enfin, le niveau quatre, le dernier et le plus élevé, est celui qui autorise une partie prenante — rarement plusieurs — à intervenir au niveau de la résolution des disputes, des différends et des conflits. Dans notre [32] droit occidental, ce rôle revient souvent à *un* juge ou à *un* arbitre, encore que certaines formes plus souples d'arbitrage aient été expérimentées en recourant à des modes de résolution alternatifs de conflits à l'intérieur desquels plusieurs parties prenantes pouvaient jouer un rôle actif en la matière. Dans d'autres cultures, ce rôle peut être partagé et la résolution elle-même peut faire appel à des consultations et des propositions multiples. Quoi qu'il en soit, ce statut est bel et bien le plus élevé qui puisse échoir à une partie prenante, car elle dispose alors de la prérogative d'interpréter la norme et, éventuellement, de prononcer la sanction.

Appliquée à des cas précis, cette nomenclature peut s'avérer très éclairante. Elle permet, par exemple, de faire la lumière sur les nouvelles formes de collaboration entre gouvernements et organisations d'affaires qui sont instituées soit dans des accords de libre-échange, soit à l'intérieur de certaines organisations internationales (Brunelle, 2003, p. 327-352). Appliquée aux schèmes de gouvernance étudiés dans le présent ouvrage — là où les informations pertinentes sont disponibles, bien sûr — , cette nomenclature permettrait de faire ressortir les limites inscrites dans nombre de pratiques de gouvernance à l'intérieur desquelles les parties prenantes, même si elles proviennent d'une même région ou d'un même milieu, n'ont pas de statuts équivalents et n'ont donc pas non plus de prise équivalente sur les décisions auxquelles ils ont pu prendre part [8].

8 Cette question devrait faire l'objet de nos prochains travaux portant sur le même thème. À noter, au passage, un phénomène fort intéressant souligné dans deux des contributions au présent collectif, celui du désintérêt manifesté par des citoyens à s'impliquer dans la gouvernance ou même à changer les modes de participation. Voir à ce sujet les contributions de Maria Fernanda Paz et de Marcos Medina.

[33]

3. Le politique

Retour à la table des matières

Dans la présente section, nous traiterons de trois façons ou manières d'envisager le politique, trois approches que nous qualifierons successivement de substantialiste, d'oppositionnelle et d'expansionniste.

3.1 La crise de la démocratie

La démarche substantialiste ou essentialiste repose sur l'idée que le politique et la politique reviennent de fait et de droit à l'État qui dispose à cet égard d'un véritable monopole. En d'autres mots, la sphère du politique existe en tant que telle séparée de l'économie et de la famille, qui représentent deux sphères à l'intérieur desquelles les relations d'ordination et de subordination ne reposent pas sur la politique, mais sur les obligations souscrites dans un contrat, dans le premier cas, sur un partage entre devoirs et obligations, dans le second.

Cette approche conforte l'idée que la gestion étatique serait avisée de renoncer à politiser la prestation de service public et d'accorder plutôt ses paramètres de gestion avec ceux qui prévalent à l'intérieur de l'entreprise privée. Afin de saisir le sens et la portée de la distinction qui est désormais établie entre deux modes de gestion incompatibles, l'un qui relève du gouvernement et l'autre des entreprises, distinction en vertu de laquelle le second mode serait à la fois plus efficace et plus avantageux que le premier, il est intéressant de remonter au rapport intitulé *La crise de la démocratie. Rapport au sujet de la gouvernabilité des démocraties à la Commission Trilatérale*, publié à New York en 1975 (Crozier et al., 1975). Cette remontée dans le temps nous permettra de mettre en évidence une interprétation critique de la politique qui traverse de part en part plusieurs gouvernements à l'heure actuelle.

Or, les rédacteurs du rapport partent du constat que les démocraties occidentales ont connu d'importants bouleversements au cours des années soixante et que ces

bouleversements ont posé de sérieux défis de *gouvernabilité* aux gouvernements et aux organisations gouverne-mentales. Selon cette analyse, l'évolution en cours vers une intervention toujours croissante de l'État dans l'économie et la société contribuerait à gonfler les déficits budgétaires des pays de l'OCDE, déficits qui accroîtraient le fardeau fiscal des citoyens et réduiraient leur revenu [34] disponible. Cette évolution entraînerait trois conséquences : *premièrement*, elle contribuerait à l'affaiblissement de la politique étrangère des États-Unis d'Amérique (EUA) dans un contexte où la Guerre froide imposait encore et toujours ses contraintes propres ; *deuxièmement*, elle encouragerait le recours au protectionnisme en matière économique et, *troisièmement*, elle risquerait d'entraîner la réduction des dépenses militaires et, de ce fait, elle constituerait une menace à l'hégémonie des EUA face à l'empire soviétique.

Une telle évolution s'inscrirait dans une théorie des cycles politiques qui opèrerait en trois temps : *dans un premier temps*, une augmentation de la participation politique des citoyens conduirait, *dans un deuxième temps*, à une intensification de la polarisation politique, qui déboucherait, *dans un troisième temps*, sur un surcroît de méfiance vis-à-vis de la politique et du politique. À terme, ces évolutions entraîneraient une baisse d'efficacité du politique qui produirait une baisse de participation politique. La conclusion que l'on tire de ces enchaînements est la suivante : si l'étape actuelle correspond à une phase du cycle où l'on assiste à une recrudescence de la participation politique et à une exacerbation de la polarisation, il faut alors réduire les revendications et favoriser la passivité politique. Il convient alors d'instaurer un nouvel équilibre politique et, pour y parvenir, on propose de réduire l'*excès* de démocratie. Car un système politique véritablement démocratique et efficace doit reposer sur une certaine apathie et une réduction de l'implication citoyenne, faute de quoi il devient vite surchargé et il tombe dans le clientélisme, une contrainte qui pousse à l'accroissement des dépenses sociales au détriment des dépenses de sécurité et des dépenses militaires.

Le rapport reflète ainsi deux choses : à savoir une crainte vis-à-vis des effets pervers ou imprévisibles d'une trop grande politisation des citoyens et une profonde méfiance vis-à-vis du gouvernement et du [35] politique [9]. Mais suffit-il de congédier le politique de la société pour que les citoyens s'en retournent à leurs affaires et s'occupent de leurs propres intérêts ?

---

9 Une posture idéologique et politique reprise et appliquée par le président Ronald Reagan tout au long de ses deux mandats à la présidence des États-Unis.

3.2 L'approche oppositionnelle

Pour présenter cette approche, il est sans doute pertinent de faire appel aux réflexions du politologue Julien Freund qui, dans sa préface à l'ouvrage de Carl Schmitt, *La notion de politique*, paru pour la première fois en 1932, écrit ceci :

> Il est impossible d'exprimer une volonté réellement politique si d'avance on renonce à utiliser les moyens normaux de la politique, à savoir la puissance, la contrainte et dans les cas exceptionnels, la violence. Agir politiquement, c'est exercer l'autorité, manifester de la puissance, sinon on risque d'être emporté par une puissance rivale qui entend agir pleinement du point de vue politique. Autrement dit, toute politique implique la puissance ; elle constitue un de ses impératifs (…) Et, puisque par essence la politique exige de la puissance, toute politique qui y renonce par faiblesse ou par juridisme cesse aussi d'être réellement de la politique, parce qu'elle cesse de remplir sa fonction normale du fait qu'elle devient incapable de protéger les membres de la collectivité dont elle a la charge (Freund, 1992, p.14-15).

Selon Freund, Carl Schmitt pose la problématique de la politique comme l'a fait Hobbes quand il a formulé la question suivante :

> « Pourquoi les hommes donnent-ils leur consentement à la puissance ? Dans certains cas par confiance, dans d'autres par crainte, parfois par espoir, parfois par désespoir. Toujours cependant ils ont besoin de la protection et ils cherchent cette protection auprès de la puissance. Vue du côté de l'homme, la liaison entre protection et puissance est la seule explication de la puissance. Celui qui ne possède pas la puissance de protéger quelqu'un n'a pas non plus le droit d'exiger l'obéissance. Et inversement, celui qui cherche et accepte la puissance n'a pas le droit de refuser l'obéissance (*Idem*, p.16-17) [10] ».

[36]

Mais en quoi la puissance politique diffère-t-elle de la puissance économique, par exemple ? Ainsi, pour bien comprendre le sens de la politique, il faut établir une distinction importante entre la politique comme substance et la politique comme instance. Interpréter la politique comme substance conduit à investir les sommets de l'État et la

10 Freund citant Carl Schmitt dans un ouvrage paru en 1954.

bureaucratie d'État d'un statut qui ne leur appartient pas en propre, car l'hégémonie qu'ils exercent sur la politique est le pur produit de l'histoire. En effet, le champ du politique se modifie sans cesse en fonction des rapports entre les forces en présence. En conséquence, assimiler la politique à l'État consiste à confondre la politique avec la manifestation historiquement contingente de l'État. Ainsi, une détermination substantielle du politique s'expose à introduire subrepticement dans l'analyse des jugements de valeur d'ordre éthique ou culturel, ce qui pousse à définir le politique d'une façon partisane, que ce soit sous la forme libérale de la méfiance à l'égard du politique, soit sous la forme *illibérale* de l'exaltation de la politique en invoquant la lutte de classes ou la suprématie de race. Il faut donc renoncer à déterminer le politique dans sa réalité existentielle indépendamment des normes qui lui donnent un contenu de l'extérieur. Autrement dit, une définition de la politique par sa substance court le risque de confondre substance ou essence avec le contenu ou l'enjeu d'une lutte politique déterminée.

Pour éviter cet écueil, Schmitt et Freund proposent d'aborder l'État en tant qu'instance, rien de plus, rien de moins. Il s'agit à la fois d'un ensemble constitué plus ou moins rationnellement qui détient le pouvoir de décision dans les affaires internes et externes, et qui dispose du cadre juridique et institutionnel dans lequel se déroule normalement l'activité politique. Mais il peut fort bien arriver, dans des situations exceptionnelles, en temps de révolution ou de guerre civile, en particulier, que l'État se décompose à partir d'une rivalité fatale entre deux volontés politiques [37] ennemies. Dans de telles circonstances, l'instance disparaît, du moins momentanément, jusqu'au triomphe de l'une des deux volontés en présence. Cet exemple montre que nous ne sommes pas fondés à situer la politique exclusivement ni même fondamentalement au niveau de l'État.

Cela dit, le pouvoir exercé par l'État, s'il n'est pas substantiellement différent du pouvoir exercé par d'autres instances, serait obligatoire pour une raison à la fois centrale et fondamentale qui ne s'applique pas dans les autres cas, qu'il s'agisse du pouvoir du patron ou du pouvoir du père de famille, et cette raison tient au fait que l'État a le devoir de protéger les citoyens contre des risques, qu'ils soient individuels, sociaux ou nationaux [11]. En d'autres termes, l'État porte en propre la responsabilité d'assumer

11 Cette juxtaposition permet de mettre en lumière, au passage, l'homologie entre le pouvoir de l'État et le pouvoir du père de famille car, dans les deux cas, le devoir d'obéissance de ceux et celles sur lesquels s'exercent ces pouvoirs repose sur une obligation de protection.

la sécurité des citoyens et de la nation, avec le résultat que, à terme, la renonciation de la part de l'État à sa responsabilité de protéger, peut pousser les citoyens ou les groupes à lui retirer leur obligation d'obéissance, c'est-à-dire à remettre en cause à leur devoir d'obéissance.

Pourtant, si nous saisissons le fondement du pouvoir de l'État, nous n'avons pas encore cerné la dimension proprement politique du pouvoir en question, par opposition à sa dimension économique, éthique ou culturelle, par exemple. Or, se demande Schmitt, qu'y a-t-il de commun à des situations, à des tensions ou à des conflits qui naissent indifféremment d'oppositions religieuses, morales, culturelles ou économiques quand ces oppositions cessent d'être purement religieuses, morales, culturelles ou économiques pour devenir politiques au sens propre du terme ? En d'autres mots, quel est le critère qui permet de reconnaître qu'un [38] problème est politique ou non, donc discerner ce qui est purement politique indépendamment de toute autre relation ? La relation spécifique et fondamentale qui ne se laisse déduire d'aucune autre et à laquelle on peut réduire toute activité et tout motif politique est celle qui oppose l'ami et l'ennemi. L'ennemi, aux yeux de l'État et de la société, c'est celui qui sème la discorde, qui trouble la paix publique ou qui commet un crime à l'endroit des personnes ou des biens, bref, celui dont l'action exige l'intervention policière et la répression immédiate. Pour formuler la chose autrement, on peut dire que le critère du politique, c'est la possibilité pour une opposition quelconque d'évoluer vers un conflit mettant aux prises des ennemis. Mais cela n'implique pas que tous les ennemis de l'État soient aussi facilement identifiables et personnalisables, bien au contraire. Car les ennemis intérieurs sont légion : c'est tout ce qui nuit à l'intégration de l'ensemble sociétal. Et cet ennemi-là n'est pas nécessairement repérable physiquement, il s'agit d'un ennemi général ou d'un ennemi structurel sans visage et sans forme. Par exemple, pour le fondateur de l'État-providence, William Beveridge, les cinq grands fléaux intérieurs qui sont susceptibles de miner la solidarité nationale et qui, à ce titre, exigent une intervention de type providentialiste, sont : le chômage, l'ignorance, la maladie, le dénuement et la misère (*squalor*). Dans le même ordre d'idée, un gouvernement peut aussi désigner le sous-développement régional, l'inflation ou la stagnation économique comme autant d'ennemis à vaincre ou à abattre.

Sur cette homologie, on pourra consulter : Jacques Ellul, *Histoire des institutions*, tome 2, Paris, Presses universitaires de France, 1956, page 489. Ou encore : D. Brunelle, *Droit et exclusion. Critique de l'ordre libéral*, Paris et Montréal, L'Harmattan, 1997, pages 53-4.

Schmitt contourne ainsi la difficulté de définir une essence du politique en proposant un critère oppositionnel qui ne doit évidemment pas être essentialisé à son tour et transformé en caractéristique fondamentale du phénomène politique. Autrement dit, ce critère n'élimine en rien l'importance de la relation entre le commandement et l'obéissance, ni le rôle central de la protection et de la sécurité qui conditionnent l'obéissance, ni l'importance de l'organisation des pouvoirs. Il s'agit [39] uniquement de fournir un cadre théorique à l'immense problème du politique [12]. Ainsi, aux yeux de Schmitt, la politique intérieure est toujours confrontée au défi d'un pluralisme politique qui risque, dans certaines circonstances, de conduire à la guerre civile.

Cette thèse est intéressante aussi parce qu'elle offre une autre interprétation à la question de l'affaiblissement de l'État dont la cause ne serait plus attribuable à des facteurs extérieurs, comme le rôle des grandes organisations internationales ou celui du consensus de Washington, pour ne nommer que ces deux-là, mais à des facteurs liés à l'émergence d'une relation antagonique interne à la nation. Ceci renvoie à l'idée que l'harmonie intérieure ou l'intégration interne des populations, des groupes, des communautés ou des classes ne sont jamais acquises une fois pour toutes ni conquises définitivement. Autrement dit, le conflit interne est latent et les oppositions intérieures sont toujours susceptibles de se transformer en conflit ouvert.

3.3 La politique étatique en tant que puissance

Et pourtant, même si l'approche oppositionnelle de Schmitt porte le grand avantage, contrairement à l'approche essentialiste, d'inscrire le politique et l'opposition politique à tous les niveaux de la société, il n'en demeure pas moins que, ni la gestion des risques, ni le besoin de sécurité suffisent pour caractériser la politique d'État. Car l'art de gouverner l'État (*statecraft*) consiste aussi à utiliser les instruments du pouvoir d'État afin d'accroître la puissance de l'État au détriment de celle des autres États. Ce qui implique que l'art de gouverner l'État sert également une autre [40] finalité, qui est l'accroissement de la puissance de l'État

12 Pour rendre la chose encore plus claire, on peut souligner, au passage, que Schmitt a cherché à transposer, dans sa recherche d'un critère central du politique, une opposition que l'on retrouve en éthique, entre le bien et le mal, en esthétique, entre le beau et le laid, ou encore en économie, entre le rentable et le non-rentable.

ou, pour dire les choses autrement, la quête de puissance pour la puissance compte aussi parmi les finalités politiques de l'État.

Cet énoncé n'implique évidemment pas que tous les gouvernements de tous les États s'inscrivent nécessairement dans cette logique ou dans cette problématique. Mais il sert à mettre en évidence le fait que le nombre des gouvernements qui choisissent de mettre la puissance de l'État au service du bien-être de leurs populations, d'une part, au service de l'avancement des populations des autres États, d'autre part, est décidément réduit.

En corollaire, faute de maîtriser le renforcement de la puissance étatique, aussi bien au niveau interétatique qu'à l'intérieur des frontières de l'État, cette quête de puissance peut, dans certaines circonstances et sous certaines conditions, assumer une posture expansionniste [13]. Cette conséquence est importante pour deux raisons au moins. La première est qu'elle conforte l'approche libérale présentée plus tôt, selon laquelle le pouvoir politique est maléfique par nature de sorte que le mieux est encore d'en être abrité, même si on voit mieux maintenant à quel point cette approche reposait sur une méprise qui consiste à confondre la politique et la puissance politique. La seconde conséquence représente l'envers de la première : elle permet de voir que, si le risque d'accroissement de puissance de la part de l'État est un risque permanent, la seule façon de réduire le risque en question passe par la revendication de démocratisation de l'État à tous les niveaux, étant entendu que cette exigence seule est susceptible de placer cette puissance étatique au service du plus grand nombre des citoyens. Dans [41] une telle perspective, la revendication de gouvernance assumerait un rôle véritablement émancipateur face à des velléités de renforcement de sa puissance de la part de l'État.

13 Cette posture revêtirait un contenu impérial ou, pour le dire autrement, cette posture deviendrait impérialiste quand l'exercice de la puissance étatique servirait les fins suivantes : (1) l'accroissement des dépenses militaires, bien au-delà de ce qui est indispensable aux fins de la défense nationale ; (2) l'intervention dans les affaires intérieures des partenaires et le renversement des régimes non-conformes ; (3) l'extraterritorialité des lois et l'abrogation des traités internationaux ; et (4) le contrôle des sources d'énergie situées en territoire étranger.

Conclusion

Retour à la table des matières

La première et, sans doute, la principale conclusion à tirer des réflexions qui précèdent touche à la parenté entre les notions de gouvernement et de gouvernance, une parenté à ce point étroite qu'on peut se demander s'il est toujours légitime et valide sur le plan théorique, mais aussi sur le plan empirique, de les détacher l'une de l'autre. Cette conclusion entraîne une conséquence importante pour la suite des travaux et des recherches puisqu'elle nous pousse à tenir compte du lieu et des modalités de l'insertion des pratiques de gouvernance dans les réseaux, dans les institutions et dans les appareils de gouvernement à quelque niveau que ce soit, national, régional ou local. D'ailleurs, cette conclusion ne s'applique pas seulement aux pratiques de gouvernement à l'échelle nationale et elle devrait être étendue aux pratiques qui favorisent ou qui instaurent une forme quelconque d'intergouvernementalité, telle qu'elle est instituée, par exemple, à l'intérieur du système interaméricain, à l'Organisation des États américains (OEA) ou à la Banque interaméricaine de développement (BID). À ce propos, le positionnement des schèmes et autres pratiques de gouvernance soit en amont (*ex ante*) soit en aval (*ex post*) des processus de prise de décision appliquée au niveau de l'État, de l'entreprise, voire au niveau communautaire, sinon même au niveau familial, devrait être dûment repéré, analysé et interprété.

La deuxième conclusion est double. Car autant le tour d'horizon effectué nous montre à quel point les diverses et multiples fonctions que la gouvernance est susceptible d'assumer sont nombreuses et parfois contradictoires, autant il serait vain de les traiter et de les interpréter sans tenir compte du cadre théorique et politique implicite ou explicite auquel [42] ses promoteurs et défenseurs ont souscrit au point de départ. En effet, si on souscrit à la thèse de la méfiance vis-à-vis de l'État et de la politique, la gouvernance pourra être envisagée à la fois comme un substitut à la politique et comme une alternative susceptible de refonder une harmonie interindividuelle plus transparente. Par contre, si on souscrit à la thèse qui place l'opposition au centre de l'analyse, alors la politique peut imprégner toutes les relations sociales, qu'elles soient économiques, culturelles ou morales, y com-

pris l'ordre politique et les institutions politiques elles-mêmes. Dans ces conditions, la gouvernance est, elle aussi, traversée par des oppositions, chaque fois qu'on y recourt pour prévenir des conflits ou pour contourner les blocages qui entravent la prise de décision. Enfin, si on souscrit à la thèse de l'accroissement de la puissance politique en tant que finalité de l'art de gouverner, la gouvernance pourra indifféremment servir à conforter cette quête de puissance ou, au contraire, chercher à la réduire ; à la limite, le recours à la gouvernance pourrait, dans ce dernier cas de figure, servir des fins d'émancipation sociale et politique face à des pratiques gouvernementales, entrepreneuriales ou communautaires autocratiques ou autoritaires, voire tout simplement lacunaires. Dans de telles conditions, la gouvernance pourrait s'avérer un facteur important de démocratisation des pratiques de gouvernement, ainsi que des pratiques de gestion des biens ou de prestation des services sociaux au niveau local ou communautaire.

La troisième conclusion à tirer prend appui sur l'idée de *gouvernementalité* introduite par Foucault pour l'ancrer dans une contradiction qui apparaît chaque jour plus forte entre la défense et la protection des droits de propriété du capital, des grands propriétaires et des investisseurs, d'un côté, et la défense et la protection des droits individuels, économiques et sociaux, de l'autre. Or, dans la mesure où les gouvernements sont de plus en plus sollicités par la sécurité et la réduction des risques liés aux droits de propriété au détriment de la protection des risques sociaux et environnementaux, le recours à la gouvernance pourrait être un outil puissant aux mains des citoyens pour [43] instaurer et appliquer des pratiques démocratiques à la base, afin d'exiger la transparence et la reddition de comptes de la part des pouvoirs institués.

Si nous quittons maintenant le champ où gouvernement et gouvernance sont proches parents, la quatrième conclusion touche à l'importance d'accorder une attention soutenue au statut légal des différentes parties prenantes dans un schème de gouvernance quel qu'il soit. À son tour, cette conclusion débouche immédiatement sur un questionnement central, celui de savoir si l'extension des marchés, en poussant au recul de l'État, ne favoriserait pas la multiplication des statuts accordés aux diverses parties prenantes, d'un côté, et l'extension des pratiques émancipatrices alternatives susceptibles de faire avancer un projet de démocratisation du pouvoir et de gestion citoyenne des biens collectifs, de l'autre. En ce sens, certaines pratiques de gouvernance pourraient s'avérer beaucoup plus

contradictioires qu'on le laisse croire s'il y avait non seulement une prolifération d'intervenants, mais surtout dans l'accroissement de l'hétérogénéité des statuts accordés. Cependant, cette multiplication et cette hétérogénéité pourraient aussi être des facteurs d'émancipation s'ils étaient mis à contribution pour expérimenter de nouvelles pratiques de gouvernance.

Enfin, la dernière conclusion est un corollaire de la précédente et elle prend la forme d'une proposition : celle d'engager la réflexion et la recherche sur cette autre dimension de la gouvernance, celle qui émerge des innovations et des expérimentations citoyennes, afin de faire avancer la connaissance des pratiques alternatives et de constituer un répertoire des protocoles et des savoir-faire qui auront contribué à régénérer le processus de prise de décision et à faire avancer la démocratisation des sociétés [14].

[44]

Bibliographie

Retour à la table des matières

Brunelle D. (1997). *Droit et exclusion. Critique de l'ordre libéral*, Paris et Montréal, L'Harmattan.

Brunelle D. (2003). « Le pouvoir surérogatoire de l'État ou l'enjeu de l'harmonisation des normes en vertu du régime de l'ALENA », in : Olivier Delas et Christian Deblock, directeurs, *Le bien commun comme réponse politique à la mondialisation*, Bruxelles, Bruylant.

Brunelle D. (2007). « La gobernabilidad : una contextualizacion critica », in Brunelle D. (dir.). *Gobernabilidad y democracia en las Américas : teorías y prácticas*, Editorial de la Universidad Tecnica Particular de Loja, Loja.

Campbell B. (dir.) (2005). *Qu'allons-nous faire des pauvres ? Réformes institutionnelles et espaces politiques, ou les pièges de la gouvernance pour les pauvres*, Paris, L'Harmattan.

14 À ce propos, la contribution de Sabrina Melenotte dans le présent collectif analyse fort pertinemment la portée et les limites de certaines innovations introduites par les zapatistes en matière de gouvernance.

Crozier M, Samuel P. Huntington, et Joji Watanuki. (1975). *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York, New York University Press.

Ellul J. (1956). *Histoire des institutions*, tome 2, Paris, Presses universitaires de France.

Foucault M. (2004). *Sécurité, territoire, population. Cours du Collège de France, 1977-1978*, Paris, Seuil/Gallimard, coll. « Hautes études ».

Freund J. (1992). « Préface (1971) », in C. Schmitt, *La notion de politique. Théorie du partisan*, Paris, Flammarion, coll. « Champs ».

Jacquet, P, Pisani-Ferry J et Tubiana L. (2002). *Gouvernance mondiale*, Paris, La Documentation française.

Kooiman J. (1993). « Findings, Speculations and Recommendations », in J. Kooiman (dir) *Modern Governance*, London, Sage.

[45]

Sous la direction de Dorval Brunelle

GOUVERNANCE. THÉORIES ET PRATIQUES.

Première partie

La libéralisation des marchés et les conditions de vie des femmes

Retour à la table des matières

[47]

Première partie.
La libéralisation des marchés
et les conditions de vie des femmes

I

Iniquités de genre et gouvernance démocratique en Amérique latine

par
Carmen Colazo

Retour à la table des matières

Je me propose, dans cette contribution, d'effectuer un survol des principaux défis et enjeux auxquels le mouvement féministe est confronté aujourd'hui en Amérique latine. Mon analyse sera découpée en cinq sections portant respectivement sur le néolibéralisme, sur l'inégalité entre les sexes, sur la gouvernance et ses problèmes, sur la division sexuelle du travail et, enfin, sur la contestation et les revendications des mouvements féministes.

1. Le contexte global et le néolibéralisme en Amérique latine

Nous sommes désormais entrés dans une nouvelle étape de la mondialisation. Le paradigme actuel a surgi d'un modèle extensif de la croissance économique produit par le développement de nouvelles technologies à l'origine associées à la géopolitique de la guerre (naissance de la téléphonie cellulaire, ordinateurs, radars et autres appareils de repérage) qui ont par la suite été adaptées et adoptées à des fins de consommation dans les foyers et par les individus (cellulaires privés, ordinateurs personnels,

etc.). Ce nouveau paradigme a plusieurs noms : société de l'information, postmodernisme, société postindustrielle, capitalisme avancé, post-modernité, ou encore, deuxième modernité.

Ce nouveau modèle de développement a déployé une nouvelle économie en réseau, interconnectée, intégrée par la communication électronique, où les flux de capitaux, jadis industriels et aujourd'hui financiers, passent d'un lieu à l'autre dans le monde selon des convenances particulières ou corporatives, déstabilisant ainsi les économies nationales et régionales, tout en ayant des conséquences [48] humaines catastrophiques en termes d'accroissement de la pauvreté, d'exclusion sociale et de désaffectation politique (Bauman, 1999 ; Castells, 1999).

L'accumulation de la richesse et du pouvoir a atteint des niveaux inégalés par rapport aux sociétés antérieures et les projections de croissance tablent sur une progression quasi exponentielle. Les écarts entre les économies riches et pauvres, entre les personnes riches et pauvres s'approfondissent, laissant complètement hors circuit celles et ceux qui ne peuvent trouver un lieu où s'intégrer dans le système (Bauman, 1999).

L'économie transnationale postindustrielle présente d'autres formes de travail et d'emploi : aujourd'hui, on travaille en réseau, de manière flexible, instable, dans des systèmes de production qui n'ont plus rien à voir avec les anciennes fabriques et les entreprises d'hier. Ces nouvelles formes de travail désarticulées peuvent conduire à la délocalisation des équipes de travailleurs et de travailleuses, ce qui, à son tour, impose d'énormes entraves à l'exercice des droits d'association, à la syndicalisation et à la revendication des droits à la sécurité sociale. Par ailleurs, ce contexte est caractérisé par un haut niveau de chômage, ainsi que par l'accroissement du marché informel de l'économie (Castells, 2000).

Le sens du temps et de l'espace change pour les uns et pour les autres. Pour certains, le temps file à la vitesse de la lumière, transitant par des circuits électroniques, alors que pour d'autres, le temps et l'espace sont figés dans des localités isolées, sans électricité ni connexion. Les espaces urbains éclatent et produisent des extrêmes. Alors que certains quartiers sont réservés aux hautes classes qui ont accès à tous les services possibles, y compris l'internet, et qui peuvent se déplacer d'un lieu à l'autre, sinon d'un continent à l'autre, à loisir, dans d'autres quartiers, l'absence totale de mobilité est de rigueur et les perspectives [49] d'emploi nulles ou tant s'en faut. C'est ainsi que

des vagues d'êtres humains choisissent l'exil et la traversée *illégale* des frontières pour sortir de la misère, de la pauvreté et de l'exclusion, constituant autant de proies faciles pour les réseaux mafieux, la traite et le trafic humain.

Nous voyons ainsi, comme l'a soutenu, entre autres, Manuel Castells (2001, p.26) que l'effondrement du communisme soviétique et l'adaptation hâtive du communisme chinois au capital global ont permis au capitalisme d'assumer une position hégémonique incontestable et incontestée à l'échelle planétaire, assumant désormais un nouveau visage plus dur et plus implacable, fort éloigné de ses vieux idéaux de liberté, d'égalité ou de fraternité.

Dans ce nouveau contexte, pouvoir économique et pouvoir politique atteignent des niveaux de concentration supranationale jamais vus, ce qui pousse leurs opposants à développer des visions et des approches alternatives en matière de gouvernance, un défi d'autant plus lourd à relever que le concept même de gouvernance a été incorporé et intégré au discours dominant surtout en Amérique latine.

Parallèlement, on doit prendre acte de l'impuissance des États nationaux à se ménager une marge de manoeuvre à l'intérieur de ce contexte global. On en a une illustration éclatante dans l'incapacité qu'ont les États de gérer leur économie et de prendre des décisions politiques autonomes face à un capital transnational puissant et mobile qui sait et qui peut déclencher de grandes instabilités là où il veut et quand il le veut.

En attendant, ce système génère des contestations politiques en cascades en Amérique latine, en particulier, où l'on assiste à une revitalisation des populismes politiques traditionnels (Laclau, 2002). Ainsi, les gouvernements dirigés par Hugo Chàvez au Venezuela, Inácio Lula Da Silva au Brésil, Néstor Kirchner puis Cristina Kirchner en Argentine, Evo Morales en Bolivie, parmi d'autres, ont instauré des dialogues politiques comme cela ne s'était jamais vu auparavant et cherché à impulser un [50] développement respectueux des valeurs culturelles des pays qu'ils représentent, en tentant de prendre leurs distances vis-à-vis des recettes imposées par le Nord.

Plusieurs voix discordantes portées par les mouvements identitaires, anti ou altermondialistes à l'échelle du continent se réapproprient des formes originales de multiculturalisme et d'interculturalisme, et dénoncent la dimension *inhumaine* dans laquelle l'actuelle mondialisation est engagée. Ces mouvements mènent tout un ensemble de luttes en faveur du respect de la diversité ethnique, raciale, de genre et autre.

Dans ce contexte de conflictualité croissante, les relations entre acteurs politiques deviennent de plus en plus tendues avec le résultat que l'instauration d'une gouvernance *véritablement* démocratique représente un défi qui exige un renouvellement total des perspectives de réflexion et d'action. Ces perspectives doivent désormais passer par une approche plus consciente de la diversité régionale, des particularités de chaque pays et des cultures, des intersections entre les domaines politiques, économiques, sociaux, tout autant que de la diversité des temps sociaux et des échelles spatiales.

Ce défi prend une autre dimension quand on rappelle que nous vivons sur un continent qui a été propice aux gouvernances pures et dures des dictatures et où l'on a abusé des réponses simplistes apportées à la reconnaissance et à la redistribution exigées par des collectivités qui luttaient pour leurs droits dans des espaces contrôlés par des pouvoirs autocratiques. Tout au long de l'histoire de l'Amérique latine, la complicité des oligarchies traditionnelles, qui perdent et récupèrent leurs pouvoirs en fonction des négociations peu transparentes qu'elles mènent avec des puissances extérieures, lui ont permis d'agir aux dépens de la collectivité (Laclau, 2002). Cette stratégie nous a valu les inégalités sociales les plus importantes de la planète (CEPAL, 2006), des inégalités qui, de surcroît, affectent d'abord et avant tout les femmes.

[51]

2. Quelques données statistiques

Retour à la table des matières

Selon les chiffres du CEPAL (CEPAL, 2006), les femmes se retrouvent dans les économies informelles urbaines en pourcentage plus élevé que les hommes et ce pourcentage a crû de moitié au cours de la dernière décennie. Les emplois féminins sont précaires, de moins bonne qualité et commandent des salaires nettement inférieurs à ceux que reçoivent les hommes. Les femmes profitent moins que les hommes des systèmes de protections sociales, essentiellement parce qu'elles sont concentrées dans les secteurs précaires et informels. Ainsi, 72 % des travailleuses des secteurs informels et 38 % des salariées ne versent aucune cotisation à la sécurité sociale.

Par ailleurs, le nombre de femmes chefs de famille croît en Amérique latine, avec le résultat que nous assistons à une augmentation notable du nombre de jeunes mères monoparentales, ainsi que de femmes séparées ou divorcées ayant la charge de leurs enfants et soutenant leur famille. Par exemple, au Paraguay, les rapports du PNUD/ONU ont établi que le pourcentage de ces femmes atteint presque 30 %. Au Chili et en Argentine, c'est la tranche d'âge des filles qui ont entre 15 et 19 ans qui contribue de manière croissante à la maternité générale. Déjà en 1991 en Argentine, la cohorte des femmes chefs de famille comprenait 46,3 % de veuves, 10 % de séparées ou divorcées et 20 % de femmes monoparentales. Au total, cela donne 77,4 % de femmes chefs de famille sans partenaire, selon les statistiques de la FLACSO. Malgré tout, les critères d'embauche et de rémunération (75 % du salaire d'un homme pour la même tâche selon des chiffres de l'OIT/ONU) continuent de considérer les femmes comme des personnes produisant un « revenu extra familial » qui accompagne celui de l'homme dit « pourvoyeur ».

Quant à la santé sexuelle et reproductive, il est intéressant de constater que les relations sexuelles débutent dès 12 ou 14 ans. Dans les sociétés où l'urbanisation est avancée, elles sont initiées dans le cadre de [52] relations affectives d'amitié (CEDEM, Chile, 2007). Si le taux de fécondité diminue, le nombre des grossesses précoces n'en augmente pas moins (CEPAL, 2006). ONUSIDA fait état en même temps de l'expansion et de la féminisation de la pandémie du VIH/sida, alors que ce sont les femmes latino-américaines et noires qui sont les plus affectées (ONUSIDA, 2006).

Dans tous les pays latino-américains, même si de nombreuses cohortes de femmes ont atteint des niveaux de revenus et de résultats scolaires comparables à ceux des hommes, elles n'en sont pas moins surreprésentées dans les statistiques sur l'analphabétisme et l'analphabétisme fonctionnel. Les taux sont particulièrement élevés pour les personnes issues d'unions interethniques ou interraciales. D'après les données colligées par FLACSO, les femmes autochtones sont celles qui connaissent les plus hauts niveaux d'analphabétisme, avec des taux supérieurs à 94 % dans presque tous les cas.

Les stéréotypes sexistes continuent à se renforcer dans le système éducatif formel et informel. Ceux-ci sont fondamentalement liés aux paradigmes culturels de *genre* concernant les hommes et les femmes, et ils sont transmis historiquement au sein des familles, des États et à travers les églises. Actuellement, les changements de curriculum commencent à avoir des effets dans les illustrations et dans les textes éducatifs,

tout comme dans plusieurs projets éducatifs qui traitent de plus en plus des inégalités de *genre*. Cependant, on ne rencontre pas encore une présence significative de femmes dans les organes de décisions et dans les ministères, alors que les femmes maîtres et professeures sont surreprésentées dans le système éducatif. Les postes de direction continuent à être occupés principalement par des hommes et on observe la même situation dans la gestion universitaire (Colazo, 2006).

Au demeurant, la relation entre le système électoral et la représentation des femmes nous montre que les pays ayant adopté des quotas ont une plus grande représentation de femmes au niveau politique [53] que les autres. Les systèmes proportionnels favorisent généralement cette représentation à l'instar des systèmes opérant sur la base de listes fermées par opposition à ceux opérant à partir de listes ouvertes (UNRISD/NNUU, 2005).

Enfin, en Amérique latine, nous assistons à une féminisation des migrations dans la mesure où les femmes en nombre croissant se voient obligées de quitter leur pays à la recherche de meilleurs horizons économiques, parfois avec leurs enfants, parfois sans leurs enfants, choisissant plutôt de les laisser aux soins d'une famille recomposée ou décomposée. Dans un cas comme dans l'autre, ces décisions auront un impact important sur la désintégration familiale. Ces femmes et ces enfants sont exposés à la traite et aux réseaux mafieux. Ces mouvements migratoires ont une incidence importante sur les rapports entre les sexes ; ils conduisent à une redéfinition des trajectoires de vie et induisent de profonds changements au niveau des familles. Par ailleurs, les envois d'argent ou remises monétaires (*remesas*, en espagnol) effectués par ces femmes représentent des revenus importants pour les économies des pays de la région.

3. Les défis de la gouvernance en Amérique latine : la pauvreté, l'exclusion, les migrations, la traite, la violence familiale et structurelle de genre et autre

Retour à la table des matières

Si l'on envisage la gouvernance démocratique au regard de l'équité entre les sexes, les quelques données fournies et les réflexions avancées précédemment mettent en lumière l'ampleur des défis auxquels les pays d'Amérique latine sont confrontés, que ce soit au niveau personnel, familial, social, économique ou politique. À ce pro-

pos, il est important de souligner quelles sont les principales iniquités de genre qui affectent la gouvernance afin de définir des politiques susceptibles de favoriser l'équité, la justice et la paix sociale dans une perspective de développement durable en lien, en particulier, avec les propositions issues [54] de la Conférence de Beijing sur les femmes, en 1995. Parmi les nombreuses iniquités et lacunes qui affectent la gouvernance démocratique, on peut retenir les onze suivantes, à savoir :

- la féminisation de la pauvreté, de l'exclusion et de la désaffectation sociale et ses liens avec les autres formes d'exclusions comme l'orientation sexuelle, l'ethnicité, ou la race entre autres ;
- la précarisation du travail féminin qui gonfle l'économie informelle des sociétés et qui diminue la protection de la sécurité sociale. Les faibles salaires des femmes affectent le bien-être des familles et ils ont des incidences sur la santé, l'éducation et la participation politique libre et démocratique. La « *maquila* » (c'est-à-dire la sous-traitance) et les autres types d'exploitation apparaissent comme de nouvelles formes d'esclavage qui affectent fondamentalement les femmes et sont générateurs de violence, notamment au Mexique et au Guatemala ;
- le manque de valorisation économique du travail domestique dans les économies nationales, lié à une culture atavique où le rôle traditionnel des femmes les soumet à l'espace privé et familial et où leurs opportunités d'autonomie économique et politique sont réduites. Cette situation favorise la désaffectation sociale des femmes dans les processus de divorce ou de séparation, dans le veuvage, la vieillesse et dans les autres états ou processus qui entretiennent leur marginalisation et celle de leur famille ;
- l'inattention totale accordée aux femmes et filles du monde rural qui vivent éloignées des services publics et qui sont totalement en marge des politiques de développement ;
- la féminisation des migrations et ses conséquences sur les familles, la vulnérabilité face à la traite, au trafic et aux autres utilisations par les mafias transnationales de la drogue, du commerce sexuel et de la contrebande ;

- le maintien d'une éducation sexiste arrimée à des modèles traditionnels de définition des femmes qui les condamne à la marginalité et à la non-reconnaissance de leurs droits humains ;

[55]

- le manque de politiques réalistes et respectueuses du genre et des différences sexuelles en termes de santé sexuelle et reproductive, des droits sexuels et reproductifs, comme le révèlent les taux élevés de fécondité, les grossesses précoces, l'avortement clandestin et l'incidence du VIH/sida ;
- le haut taux de violence contre les femmes dans les familles et le haut taux de violence conjugale qui se traduisent par des inégalités en termes de développement humain ;
- la situation des femmes déplacées par les guerres et les guérillas régionales et leurs conséquences sur les personnes, les familles et les sociétés ;
- la violence basée sur le genre perpétrée durant les dictatures militaires encore non résolue aujourd'hui que ce soit en l'Argentine, au Chili, en Uruguay, ou au Paraguay ;
- la faible présence des femmes dans les espaces de décision, surtout dans les instances politiques, comme indicateur de la mauvaise qualité des démocraties et qui est la cause première du fait que les demandes et autres revendications des femmes demeurent insatisfaites, les femmes étant toujours soumises à l'intérieur d'une structure hiérarchique qui les empêche d'enfoncer les plafonds de verre qui limitent leur ascension sociale.

4. La division sexuelle du travail et la gouvernance dans les familles

Retour à la table des matières

Au cours des changements induits par le passage d'une société industrielle à une société postindustrielle ou capitaliste avancée, les familles ont souffert de bouleversements importants. D'un côté, les femmes, grâce aux méthodes modernes de contraception, à l'apparition des appareils électroménagers, mais aussi à cause du plafonnement

des salaires masculins, intégrèrent le marché du travail. D'un autre côté toutefois, les gouvernements et les dirigeants ont refusé de s'ajuster et d'ajuster leurs politiques de manière à favoriser l'incorporation des [56] femmes à l'espace public ou même à faire droit à cette nouvelle réalité familiale et sociale. C'est ainsi que le discours public véhicule encore et toujours une image de la femme au foyer qui ne correspond plus du tout à la réalité vécue au jour le jour et par les femmes et par les hommes. On insiste encore sur l'enseignement des rôles traditionnels dans les écoles, ce qui génère de graves conflits sociaux intra et extra familiaux, au lieu d'orienter les apprentissages vers de nouvelles formes plus adaptées de gouvernance démocratique dans et à l'extérieur des familles face à la réalité existante.

Il résulte de ces contradictions que la réalité familiale elle-même devient de plus en plus insoutenable, un état de choses qui a d'énormes répercussions sur la vie des filles et des garçons, celle des jeunes en général, voire même sur celle des personnes du troisième âge. Les unités familiales traditionnelles où le père est chef de famille et pourvoyeur n'existent pratiquement plus dans les faits, ce qui mine le patriarcat de l'intérieur en quelque sorte dans des sociétés où de plus en plus de femmes pourvoient elles aussi aux besoins économiques de la famille, quand elles ne sont pas chefs de famille à part entière. Or, cette nouvelle réalité n'est prise en compte ni par le monde du travail, qui cantonne les femmes dans des emplois précaires et dans le secteur informel, ni par le monde rural où la répartition des terres et des richesses se fait à l'avantage des hommes uniquement.

Cette réalité se répercute dans l'attention portée aux enfants et aux personnes du troisième âge, désormais laissés à eux-mêmes, parce que les hommes ne prennent aucune part aux tâches domestiques alors même que les exigences et les besoins à ce niveau sont en progression constante. Les femmes doivent donc assumer non plus des journées doubles de travail, mais bien des triples journées, sans disposer de temps ni pour la participation citoyenne ni non plus pour les loisirs, comme le montrent avec la dernière éloquence les travaux de Rosario Aguirre sur [57] l'utilisation du temps par les hommes et les femmes respectivement dans la société actuelle.

Les États latino-américains ne peuvent plus continuer d'avancer en maintenant un tel aveuglement face aux questions de genre et en ignorant la réalité auxquelles les femmes, les filles et les jeunes latino-américaines ainsi que leurs familles sont confrontées. Cet état d'*ingouvernabilité* interne entraîne et entraînera de graves conséquences sociales. Toutes ces demandes insatisfaites et ces frustrations innombrables

provoqueront des désenchantements majeurs dans la conformation des familles comme cela arrive déjà en certains endroits en Europe, des désenchantements qui auront de graves répercussions sur la solidarité sociale elle-même.

5. Les mouvements féministes

Retour à la table des matières

En Amérique latine, nous traversons une période difficile où les partis politiques semblent en passe de perdre leur fonction historique qui consistait à servir de passerelle entre l'État et les revendications des citoyennes et des citoyens. Ces partis, qui avaient agi comme des creusets et des laboratoires où l'on mettait au point de nouveaux mécanismes de gouvernance démocratique, qui avaient acheminé les doléances des secteurs populaires et autres, qui avaient servi d'écoles d'instruction civique, qui avaient généré des leaders issus de tous les milieux, ont été détournés et placés au service d'intérêts particuliers. Ils sont aujourd'hui, dans nombre de cas, accaparés par des ambitieux de tout crin et ils se sont mués en instances bureaucratiques ossifiées et rigides.

Dans le même ordre d'idées, l'État, qui avait arbitré plus ou moins adéquatement entre groupes d'intérêts opposés, a cessé d'être le promoteur d'un espace public ouvert et accessible et d'agir comme le défenseur d'une citoyenneté pleine, entière et universelle. Il a désormais taillé sa niche et il agit de mèche avec les intérêts économiques institués [58] les plus puissants, délaissant les enjeux qui ne répondent pas à ses intérêts immédiats. Aujourd'hui, la circulation des élites entre pouvoirs politiques et pouvoirs économiques est de plus en plus serrée, intime et sélective.

C'est à la faveur de ces transformations qui affectent et grèvent aussi bien les partis que les gouvernements — qui n'en demeurent pas moins aussi importants aujourd'hui qu'hier en tant qu'instruments pour la promotion de la démocratie ainsi que le développement humain et social — qu'on a assisté a l'émergence des nouveaux mouvements et groupes sociaux qui portent des revendications écologiques et environnementales, qui se battent pour les droits humains et qui relaient les demandes venues des bidonvilles, des femmes et des groupes de personnes ayant une autre orientation sexuelle. Plusieurs de ces mouvements et groupes retracent leur origine lointaine en dehors des cadres de la politique traditionnelle au temps des dictatures militaires.

Aujourd'hui, c'est autour et à partir de la conflictualité générée par ces mouvements et ces groupes que nous voyons émerger — parfois péniblement — de nouveaux schèmes de gouvernance. Ainsi, pour citer un cas emblématique qui nous concerne davantage en ces lignes, le mouvement féministe a fait irruption sur la scène politique en promouvant un discours « révolutionnaire » qui a alimenté une théorie et une praxis revendicatives et des politiques transformatrices en faveur de l'équité entre féminités et masculinités, dans le respect des identités et des subjectivités des uns et des autres. En face, sans doute apeuré par les changements proposés, un mouvement conservateur a émergé. Ce mouvement « contre-révolutionnaire » n'est pas un mouvement nouveau, dans la mesure où il est alimenté, entre autres, par les églises, qui s'opposent systématiquement à l'égalité des droits entre hommes et femmes et qui attaquent, parfois de façon violente, certaines propositions et thèmes portés par les mouvements de femmes, comme la campagne en [59] faveur de la dépénalisation de l'avortement, la déconstruction de la division sexuelle du travail, le droit au divorce, etc.

Cette conflictualité et ces conflictualités sont-elles de bon augure dans la perspective de la mise en place d'une gouvernance démocratique ou, au contraire, faut-il conclure que l'exacerbation des contradictions et la polarisation des options nous place devant un non lieu théorique et programmatique ? En somme, peut-on encore faire avancer de pair l'égalité, l'équité et la gouvernance ? Et si oui, comment peut-on favoriser la convergence entre l'État, ses forces de sécurité et les intérêts économiques qui en dépendent, d'un côté, la société civile avec ses mouvements sociaux les plus divers et les plus diversifiés, de l'autre ? Les deux camps se disputent l'occupation d'un espace public de plus en plus monopolisé et de plus en plus exsangue, une situation qui entretient la méfiance et l'incrédulité plus qu'elle ne favorise la recherche de consensus et l'innovation sociale.

En attendant, les grandes institutions comme les églises et les partis sont-elles en passe de perdre leur ascendant moral sur les populations et sur les citoyens ? Il faut voir que les compromis engagés et négociés durant les dictatures militaires, d'une part, joints aux scandales internes — sexuels, financiers, etc. — qui les ont secoués ces récentes années, de l'autre, à quoi il faut ajouter les oppositions radicales face aux revendications issues des mouvements de femmes et des minorités sexuelles laissent présager que les avancées et les progrès peuvent se faire attendre encore longtemps.

En somme, en Amérique latine, la réduction de la distance qui sépare la réalité des femmes des fictions machistes et autres portées par les grandes institutions économiques, sociales, culturelles, religieuses et politiques n'est pas pour demain.

[60]

Bibliographie

Retour à la table des matières

Aguirre R. (2005). El tiempo, los tiempos, una vara de desigualdad : Mujer y Desarrollo No 65 (http://www.eclac.org/).

Castells M. (2000). Trilogía La era de la Información Economía, Sociedad y Cultura. a) La Sociedad Red (Vol.1), Alianza Editorial, Madrid. b) Fin del Milenio (Vol 3), Alianza Editorial. Madrid. (2001). c) El poder de la Identidad (The Power of Identity. Vol. 2), versión inglesa, Blakwell Publichers Ltds. UK. (2000).

Centro de Estudios para el Desarrollo de la Mujer (CEDEM). (2007). Chile. Datos sobre juventud, relaciones de género y salud sexual y reproductiva. CEPAL/NNUU, 2006 www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/29399/apendice_bibliografia.pdf.

Colazo C. (2007). a) En Prieto, Esther : Paraguay : Mujeres y desarrollo en Síntesis. UNIFEM, Secretaría de la Mujer, Coordinación de Mujeres del Paraguay, Año (1998). b) Datos sobre educación y género en la Universidad Nacional de Córdoba.

Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNSRID/NNUU). (2005). Informe sobre Igualdad de Género : La lucha por la justicia en un mundo desigual *:* UNRISD/NNUU, UNFPA/NNUU, IDES, http://www.flacso.cl/flacso/biblos.php?code=1777.

Laclau E. (2005). La razón populista Fondo de Cultura Económica.

Maffia D. (2004). El contrato Moral. Año.

ONUSIDA/NNUU. (2006). http://www.unaids.org/fr/ Datos ONUSIDA.

Organización Internacional del Trabajo (OIT/NNUU). (2006). http://www.ilo.org/global/lang--fr/index.htm Datos actualizados sobre trabajo de las mujeres.

Prats J. (2002). Diagnóstico institucional del Paraguay (Proyecto Lagniks-Paraguay). Gobernabilidad democrática para el Desarrollo Humano. Marco Conceptual y Analítico.

[61]

Première partie.
La libéralisation des marchés
et les conditions de vie des femmes

II

La violence domestique envers les femmes au Mexique : déterminants culturels, socio-économiques et institutionnels

par
Minea Valle-Fajer

Retour à la table des matières

La présente analyse vise à alimenter la réflexion concernant la violence domestique envers les femmes au Mexique. À cette fin, je partirai d'un constat simple, à savoir que la violence est une pratique sociale exercée par les hommes pour contrôler, soumettre et opprimer les femmes. Dans cette optique, la violence est la manifestation la plus grave d'un système patriarcal qui structure les rapports de sexe à seule fin de renforcer la position dominante des hommes et de maintenir les femmes dans une position subordonnée (Zimmerman et Watts, 2002, p. 1233).

Non seulement la violence domestique représente-t-elle une atteinte aux droits de l'Homme qui peut avoir des conséquences sur de nombreux aspects de la vie des personnes qui en sont victimes, elle constitue également un problème de santé publique. C'est un phénomène qui touche tous les pays, sans égard à la classe sociale, à l'origine ethnique ou au niveau d'éducation des personnes concernées. Sujet tabou, la violence envers les femmes est pourtant peu documentée tant quantitativement que qualitati-

vement. Cela est particulièrement vrai au Mexique. Compte tenu de particularités culturelles, socio-économiques et institutionnelles propres au Mexique, il convient d'aborder le sujet en tenant compte de plusieurs déterminants comme la pauvreté, les inégalités sociales, la flexibilisation et féminisation du marché de l'emploi, mais aussi du fait que le chômage est plus répandu chez les hommes que chez les femmes. Tous ces facteurs représentent des sources de tension et de conflits dans le ménage qui se traduisent par diverses formes de violence conjugale. De plus, au-delà des facteurs d'ordre strictement économique, on notera que la subordination des femmes vis-à-vis des hommes est renforcée par des [62] modèles culturels qui contribuent fortement à structurer le pouvoir des hommes au détriment des femmes.

Par ailleurs, étudier le contexte politique et institutionnel mexicain s'avère également important, surtout parce que le Mexique a souscrit à plusieurs conventions internationales contre la violence et la discrimination entre les sexes et qu'il a mis en place des politiques publiques ainsi que des programmes qui visent la protection des droits des femmes. De surcroît, la législation des États mexicains varie beaucoup en ce qui touche à la violence et à la discrimination entre les sexes. Cependant, le manque de coordination entre le gouvernement fédéral et les États fait en sorte que le traitement législatif de la violence domestique est appliqué de façon différente par les autorités locales.

Nous allons donc chercher à mieux comprendre la violence domestique exercée envers les femmes au Mexique à travers l'analyse des facteurs de risque culturels, socio-économiques et institutionnels. À cet égard, la question à laquelle nous voudrions répondre est la suivante : quelle est l'influence du contexte socio-économique, culturel et institutionnel sur la nature de la violence domestique au Mexique et sur l'efficacité des moyens d'intervention mis en place pour la contrer ?

Dans un premier temps, je présenterai une définition de la violence domestique envers les femmes, ainsi que le contexte international qui a permis de l'envisager comme un enjeu relevant des droits humains. Nous verrons que les actions menées par les Nations unies et le mouvement des femmes en Amérique latine ont contribué à façonner la politique interne dans plusieurs pays en cherchant à améliorer la situation des femmes, à réduire les inégalités et à lutter contre la violence entre les sexes. Par la suite, je me pencherai sur le contexte mexicain, en mettant en lumière les déterminants socio-économiques, culturels et institutionnels qui ont une influence sur l'incidence de la violence conjugale.

J'expliquerai également comment ces déterminants façonnent et structurent les rapports de *genre* [63] qui subordonnent la position des femmes et renforcent le pouvoir des hommes et je terminerai en proposant quelques mesures qui, si elles étaient adoptées par le gouvernement fédéral, pourraient s'attaquer à cette problématique [15].

1. *Le contexte international et la définition de la violence domestique envers les femmes*

Retour à la table des matières

Selon les données colligées par l'Organisation mondiale de la santé (OMS), le partenaire conjugal est le principal responsable de la violence faite aux femmes. À ce propos, Margaret Chan, directrice générale de l'OMS écrit ceci : « Nous savons que la violence exercée par le partenaire intime est la forme de violence la plus répandue dans la vie des femmes, bien plus que les agressions ou les viols commis par des étrangers… » (Chan, 2007). La violence domestique est considérée comme un processus au cours duquel un partenaire conjugal adopte à l'encontre de l'autre toute une gamme de comportements violents (violence physique, sexuelle, psychologique et économique) dans le but de le contrôler et de maintenir son emprise sur lui. Toutes les formes de violence exercées envers les femmes ne sont pas seulement une manifestation d'inégalité entre les sexes, elles sont surtout un mécanisme de domination qui privilégie la suprématie masculine et subordonne la position des femmes (Watts et Zimmerman, 2002, p.1232). De plus, la violence conjugale peut avoir de graves conséquences sur la santé des femmes maltraitées, pouvant aller de la détresse psychologique aux troubles émotionnels et parfois même jusqu'à la mort (féminicide).

Jusqu'à la fin des années 1980, la violence envers les femmes était considérée comme une affaire relevant de la vie privée et de l'intimité. La dénonciation de tous les types de violence à l'égard des femmes par les [64] mouvements féministes depuis la deuxième moitié des années 1970 dans différentes régions du monde, ainsi que les actions menées de son propre chef par les Nations unies, avaient permis de porter

---

15 Je crois important de souligner que la présente contribution fait état de travaux menés dans le cadre de ma recherche doctorale et qu'il ne s'agit donc pas de résultats définitifs, puisqu'il me reste encore plusieurs étapes à couvrir avant de parachever ma thèse.

l'enjeu au niveau international et d'en faire un cas relevant de la problématique des droits humains. Pendant la « Décennie des Nations unies pour la femme », qui s'est étendue de 1976 à 1985, l'ONU a organisé trois grandes conférences afin d'étudier la situation des femmes dans le monde [16]. Ces conférences avaient pour but de promouvoir l'égalité des droits des femmes et de lutter contre toutes sortes de discrimination de genre. Cela étant, la violence à l'égard des femmes n'a été abordée et traitée de manière explicite qu'à compter de 1993, avec l'adoption par l'Assemblée générale des Nations unies, à Vienne, de la « Déclaration sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes ». Selon la Déclaration, la violence faite aux femmes désigne : « tout acte de violence fondé sur l'appartenance au sexe féminin, causant ou susceptible de causer aux femmes un préjudice ou des souffrances physiques, sexuelles ou psychologiques, et comprenant la menace de tels actes, la contrainte ou la privation arbitraire de liberté, que ce soit dans la vie publique ou dans la vie privée » (Nations unies, 1994). Par la suite, une autre conférence des Nations unies consacrée aux femmes — sans doute la plus importante — , celle tenue à Beijing en 1995, propose une feuille de route ou un Plan d'action pour inciter les gouvernements à inclure une perspective « *sexospécifique* » dans les politiques et les programmes publics, ainsi que dans la législation de leurs pays pour renforcer le pouvoir des femmes aux niveaux social, économique et politique. Également, elle propose aux autorités publiques d'établir des mécanismes et de réformer des lois existantes pour prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes (Quatrième Conférence des Nations unies sur les femmes, 1995).

[65]

Dans le cas spécifique de l'Amérique latine, dans un premier temps, les femmes se sont mobilisées contre les dictatures et les gouvernements autoritaires en protestant contre la violation des droits humains perpétrée par les régimes en question (Hemment, 2004, p. 818). Dans un deuxième temps, avec le retour des pouvoirs civils, le mouvement féministe latino-américain s'est organisé à l'intérieur d'organisations non-gouvernementales (ONG) et ses efforts se sont traduits par l'émergence d'une logique de coopération avec l'État en dénonçant la discrimination sexuée et en proposant des initiatives favorisant l'égalité des chances entre hommes et femmes (Marques-Pereira,

16 Durant cette décennie, trois conférences mondiales seront consacrées aux femmes. Elles seront tenues successivement à Mexico, en 1975, à Copenhague, en 1980 et à Nairobi, en 1985. La suivante, la Quatrième Conférence mondiale de l'ONU sur les femmes se tiendra à Beijing, en 1995.

2001, p. 18). C'est dans ce contexte que la problématique de la violence faite aux femmes a pris une place prépondérante pour les mouvements féministes latino-américains qui l'ont dénoncée comme un problème social grave qui devait être pris en compte par les gouvernements de leurs pays. Ces mouvements réclamaient l'adoption de mesures concrètes pour prévenir et combattre la violence faite aux femmes sous toutes ses formes. Grâce au contexte international favorable à l'élimination de la violence à l'égard des femmes, ainsi qu'à la contribution du mouvement féministe lui-même, les gouvernements dans plusieurs pays ont mis en place des lois pour la protection des droits des femmes et des mécanismes institutionnels pour la prévenir.

Au cours des années subséquentes, dans plusieurs pays du nord et du sud, des enquêtes nationales et des registres administratifs provenant du ministère de la Justice ou du ministère de la Santé ont colligé des données sur les différentes formes de violence envers les femmes dans le but de mettre en évidence l'ampleur du phénomène et pour aider à trouver des mécanismes pour la réduire. Cependant, le nombre de plaintes déposées pour violence conjugale demeure très faible et largement sous-estimé, essentiellement parce qu'elle est encore et toujours tolérée dans plusieurs contextes. C'est, entre autres, la situation qui prévaut au Mexique, où plusieurs déterminants spécifiques ont une incidence majeure sur les niveaux de violence domestique.

[66]

2. L'influence du contexte socio-économique, culturel et institutionnel sur l'incidence de la violence envers les femmes au Mexique

2.1 Les déterminants socio-économiques

Retour à la table des matières

Avant les années quatre-vingt, l'État mexicain jouait un rôle actif dans la vie économique et sociale du pays qui l'avait conduit à mettre en place des programmes sociaux pour assurer à la population un niveau minimum de bien-être, pour aider les plus démunis, pour assurer de l'emploi et des pensions de vieillesse. De plus, il était responsable de la construction de l'infrastructure comme les routes, les hôpitaux et les

écoles. Il était également le promoteur du développement industriel du pays qu'il finançait par le biais du revenu tiré du pétrole et d'emprunts extérieurs [17]. Cependant, à partir de l'arrivée au pouvoir de gouvernements dominés par les technocrates, le Mexique a adopté des réformes néolibérales drastiques qui ont limité l'ingérence de l'État dans la sphère économique et qui ont favorisé les intérêts des entreprises nationales et transnationales au détriment de ceux de la population. En effet, le retrait de l'État de l'économie et du développement économique, accompagné par des compressions financières imposées aux programmes sociaux, par la réduction du financement destiné au système d'éducation et au service de santé, par les privatisations d'entreprises publiques stratégiques ont eu de graves conséquences pour le niveau de vie de la population mexicaine.

Par ailleurs, la signature de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) au cours du *sexenat* du président Carlos Salinas de Gortari a eu comme conséquence une flexibilisation des normes du travail qui s'est traduite par une augmentation marquée de l'emploi informel, par la perte de la sécurité de l'emploi, ainsi que par la féminisation du marché de [67] l'emploi (Gomez-Luna, 2000). L'ALENA a également causé l'augmentation du chômage au Mexique, notamment chez les hommes, et provoqué la marginalisation des paysannes, auparavant subventionnées par le gouvernement mexicain, qui ont été contraintes à migrer vers les zones urbaines ou vers les États-Unis. De plus, cette situation a été aggravée lorsque la crise économique de 1994 a frappé le pays et que des politiques d'ajustement structurel ont été imposées par ses bailleurs de fonds. En somme, cette nouvelle insertion du pays dans l'économie internationale et les pressions exercées sur le gouvernement pour qu'il attire à tout prix des investissements étrangers ont eu des impacts négatifs pour la population, comme l'augmentation de la pauvreté et de l'inégalité des revenus, ainsi que l'accentuation des disparités régionales (Stiglitz, 2002).

Pour ce qui touche à l'augmentation de la pauvreté, il existe une controverse autour du calcul du pourcentage du niveau de pauvreté dans la mesure où les chiffres officiels du gouvernement le situe autour de 47 %, en 2004, selon le Comité Técnico para la Medición de la pobreza, tandis que le chercheur mexicain Julio Boltvinik

---

17 Le choc pétrolier des années quatre-vingt, le déficit fiscal de l'État mexicain, ainsi que l'augmentation des taux d'intérêts internationaux ont provoqué la crise économique de 1982. Cette crise a forcé l'État mexicain à changer son modèle de développement économique tourné vers l'intérieur et à s'ouvrir au modèle fondé sur la promotion des exportations et l'insertion dans les marchés internationaux.

l'établit à plus de 75 % de la population du Mexique (Boltvinik, 2007). Selon l'Institut Mexicain des Femmes, 60 % des individus vivent dans la pauvreté extrême et ce sont les femmes qui sont le plus affectées ; cette « féminisation de la pauvreté » reflète la généralisation de l'inégalité sexuée et le manque d'opportunités offertes aux femmes (Instituto Nacional de las Mujeres, Estadísticas con enfoque de género, 2007). De plus, l'écart des revenus entre les individus les plus aisés et les plus pauvres a aussi augmenté, ce qui a approfondi les inégalités de niveau de vie à l'intérieur du pays. À ce propos, l'iniquité salariale touche davantage les femmes, car elles gagnent entre 0,8 % et 34,1 % de moins que les hommes (*Idem*). Ce manque de revenu joue un rôle important puisqu'il engendre des situations des stress au sein de la famille et contribue à l'incidence de la violence (Anderson, 2005).

[68]

Pire encore, les disparités régionales ont été renforcées entre les États du nord du Mexique situés en bordure de la frontière avec les États-Unis, les États du centre du pays qui connaissent de meilleures conditions de vie et ceux qui se trouvent au sud où le pourcentage des pauvres est très élevé (PNUD, 2003, p.33). Plusieurs chercheurs reconnaissent que cette disparité régionale peut être expliquée en raison de la concentration des activités économiques dans les états du nord et du centre du pays où sont établies les multinationales. La partie sud du pays demeure la moins intégrée au processus de développement économique, car c'est la région où le gouvernement a le moins investi en infrastructures routière et de transport (Davila, Kessel et Levy, 2003, p. 6). Dans ces conditions, il n'est pas surprenant de constater que les entreprises manufacturières provenant des États-Unis et du Canada ont choisi de s'installer dans les villes frontalières comme Ciudad Juarez, Chihuahua, Monterrey, Tijuana, Mexicali, Torréon, Reynosa et Laredo dans le but de réduire leurs coûts de production et augmenter leur compétitivité. La croissance du secteur manufacturier — c'est-à-dire du nombre des *maquilas* — dans ces villes a atteint 7,26 % entre 1990 et 1999, tandis que l'emploi a augmenté de 10,36 % durant cette période (Barajas E., et al., 2004, p. 12). Ces *maquilas* sont des usines d'assemblage à faible valeur ajoutée qui se caractérisent par l'importance de la main-d'œuvre non qualifiée. En fait, 85 % des employés qui y travaillent sont de jeunes femmes qui ont un faible niveau d'éducation, qui sont sans expérience et qui travaillent jusqu'à 12 heures par jour avec une rémunération en deçà du salaire minimum, sans aucun avantage social ni sécurité d'emploi. Dans ce type d'entreprise, on préfère embaucher des femmes, d'une part, parce qu'elles acceptent

de travailler pour un salaire très bas, d'autant plus que les habiletés requises pour ce type d'emploi sont « naturellement féminines », et, d'autre part, parce qu'elles sont plus dociles et plus faciles à gérer que les hommes (Collins, 2002, p. 932). Le discours usuel des gérants de ces entreprises est : « qu'ils préfèrent engager des femmes parce qu'elles s'adaptent mieux à des emplois qui demandent une rapidité manuelle ou des gestes qui sont très répétitifs » (Collins, 2002, p. 932). Par ailleurs, [69] dans le reste du pays, où l'on ne rencontre pas une présence aussi importante d'industries, la participation des femmes au marché de l'emploi a également augmenté dans l'économie informelle, surtout dans le secteur du commerce et des services, où les femmes sont généralement affectées à ce type d'emploi (Moreno-Uriegas, 2000, p. 122). C'est ainsi que, au niveau national, le taux de participation économique des femmes est passé de 34 %, en 1995, à 38 %, en 2004, tandis que celui des hommes a diminué de 78 %, en 1995, à 75 %, en 2004 (INEGI, Tasa de participación económica nacional por sexo, 2007).

Cette augmentation de la présence des femmes dans le marché de l'emploi, associé au manque d'opportunités d'emploi pour les hommes et l'insuffisance des ressources économiques, sont une source importante de tension et de conflits dans les ménages, qui peut se traduire par diverses formes de violence conjugale. Par ailleurs, l'Enquête Nationale sur la Dynamique des Relations dans les Ménages (ENDIREH), menée en 2006 [18], qui avait pour but de documenter et de mesurer l'incidence de différentes formes de violence conjugale dans le pays, a conclu que la violence touchait les femmes sans égard à la classe sociale, au niveau d'éducation et au milieu où elles habitaient (milieu rural ou urbain). Toutefois, certains groupes n'en étaient pas moins plus vulnérables que d'autres, comme les femmes autochtones et les femmes provenant des milieux défavorisés. À ce propos, il y a tout un courant de pensée féministe qui a proposé récemment d'étudier plus à fond la réalité de ces groupes de femmes qui demeurent encore plus marginalisés et opprimés que les autres (Corbeil et Marchand, 2007, p.8). Ainsi, les recherches féministes actuelles montrent que certaines composantes identitaires et traits sociaux au-delà du sexe ou du *genre*, comme la race, le groupe ethnique, les handicaps, la religion, la classe sociale et l'orientation sexuelle, peuvent jouer un rôle important face au risque de violence domestique envers les femmes. À partir de cette même logique, Hill-Collins a introduit le concept de « système d'oppressions entrecroisées » ou de « matrice d'oppression » pour [70] désigner

18 Meneé par l'Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI.

les effets multiples et enchevêtrés du racisme, du sexisme et des rapports de classe sur la violence domestique (Hill-Collins, 1990, p.225).

Au Mexique, la relation entre emploi féminin et violence conjugale semble clairement établie. En fait, 44 % des femmes âgées de 15 ans et plus qui habitent avec leur partenaire conjugal et qui sont économiquement actives ont déclaré avoir subi une forme de violence conjugale pendant les 12 derniers mois précédent l'entrevue. En comparaison, 38 % des femmes sans emploi, qui restent à la maison à effectuer des tâches ménagères, ont été victimes de violence conjugale. Cela peut s'expliquer par le fait que l'emploi comporte une dimension symbolique chez les hommes, pour eux le travail est une façon de construire leur masculinité. Ainsi, les notions de masculinité sont très liées à la conception de la responsabilité de l'homme de fournir et de gérer les ressources économiques du ménage. Lorsque la femme occupe un emploi rémunéré, l'identité masculine serait menacée et les hommes recourraient alors à la violence pour rétablir leur position dominante et s'assurer le contrôle dans la relation de couple. Cette situation devient pire lorsque la femme a un emploi et que le conjoint se trouve au chômage. À ce propos, la recherche de Macmillan et Garner (1999) a montré que le risque de violence conjugale pour les femmes qui travaillent est lié au statut d'emploi de leur partenaire. Les hommes sans emploi se sentent désavantagés par rapport à leur femme et manifestent leur frustration à travers des conduites violentes qui leur permettent de recouvrer l'autorité perdue. De plus, il existe une relation étroite entre le chômage et l'alcoolisme, les deux étant souvent mentionnés de pair dans l'Enquête Nationale sur la Dynamique des Relations dans les Ménages comme des déclencheurs de la violence conjugale. Dans la plupart des cas, le mari aurait agressé la femme alors qu'il était sous l'influence de l'alcool et sans emploi.

En somme, on constate que, dans le cas du Mexique, certains facteurs socio-économiques comme l'insuffisance des ressources [71] financières, la flexibilisation et la féminisation du marché de l'emploi, ainsi que l'augmentation du chômage chez les hommes, sont autant de facteurs qui conduisent à de la violence conjugale.

2.2 Les déterminants culturels

Le Mexique est encore une société patriarcale « machiste » basée sur des valeurs comme la supériorité masculine qui sanctionne une hiérarchie des sexes protégeant la suprématie des hommes. Le cas le plus emblématique et le plus alarmant à la fois concernant la violence faite aux femmes au Mexique est celui des assassinats perpétrés à Ciudad Juárez. Depuis les années 1990, plus de 400 femmes ont été tuées et on a retrouvé sur la plupart d'entre elles des traces de torture, de viol et de mutilations. Plusieurs mobiles ont motivé ces crimes, qu'il s'agisse de violence domestique ou d'activités liées au crime organisé de bandes de trafiquants de drogues (Ensalaco, 2006, p. 420). En fait, la croissance des crimes perpétrés envers les femmes dans la société mexicaine représente la forme la plus barbare d'hypermasculinité. Toutefois, ce qui est encore plus grave dans ces *féminicides*, c'est l'impunité et la corruption qui règnent à Ciudad Juarez qui permettent aux coupables d'échapper à la justice, de même que l'indifférence manifestée par le gouvernement fédéral qui ne s'est pas impliqué dans cette affaire avant l'année 2003. Enfin, les démarches entreprises par les autorités de l'État de Chihuahua, état où se trouve Ciudad Juárez, pour retrouver les coupables de ces crimes ont montré à quel point la vie des femmes était sans valeur aucune aux yeux des autorités en question.

Par ailleurs, nous avons souligné plus tôt que le contexte économique mexicain avait considérablement changé au cours des deux dernières décennies, transformant du coup le rôle traditionnel des femmes. Ainsi, en plus de devoir s'acquitter des tâches ménagères *habituelles* et de prendre soin des enfants, les femmes sont entrées sur le [72] marché du travail pour gagner de l'argent et contribuer au revenu familial. Cependant, ce changement ne se fait pas sans heurts, étant donné qu'il n'est pas accompagné d'un changement dans les perceptions culturelles des hommes (Olivera, 2006, p. 109). En effet, il persiste encore un grand nombre de pratiques sociales discriminatoires envers les femmes dans la culture mexicaine. Il est accepté d'interdire aux femmes d'effectuer certaines tâches et activités du simple fait qu'elles sont femmes, ou encore de préciser les attraits qu'elles doivent posséder pour solliciter certains emplois. Par exemple, certaines offres exigent que seuls les hommes doivent appliquer, alors que d'autres détaillent les caractéristiques physiques que la candidate doit afficher. En

somme, on s'attend à ce que la femme assume des tâches qui seraient en quelque sorte « propres à son sexe ». C'est à la femme d'assumer les activités traditionnellement liées à la reproduction et à l'homme celles liées à la production. La société accepte également que les hommes gagnent un revenu plus élevé que celui des femmes, car ils ont la responsabilité financière du ménage. C'est pour cette raison que, dans un grand nombre de familles, l'éducation des hommes est privilégiée au détriment de celle des femmes, étant entendu qu'elles se marieront et qu'elles resteront à la maison pour assumer à part entière les tâches ménagères. De plus, sur le marché de l'emploi, les femmes sont souvent congédiées pour cause de grossesse, surtout dans le secteur des *maquilas*. Elles se heurtent à davantage d'obstacles lorsqu'elles cherchent un emploi et il est plus difficile pour elles d'être embauchées si elles ont des enfants. À cet égard, il n'existe aucune initiative de la part des employeurs pour concilier les responsabilités au travail et celles assumées à l'intérieur de la famille (Secretaria de Desarrollo Social, *Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México,* 2005).

Au Mexique, la masculinité hégémonique détermine et rend légitime une structure d'autorité patriarcale au niveau d'ensemble de la société et dans la famille. En ce sens, le surcroît de violence conjugale peut être compris comme le résultat d'une transformation dans la division du travail [73] entre les hommes et les femmes, dans la mesure où cette transformation peut être perçue, de la part les hommes, comme susceptible d'altérer la dynamique du pouvoir à l'intérieur du ménage. D'ailleurs, le terme « macho » lui-même est habituellement connoté positivement en tant que capacité pour l'homme d'être capable de procurer un bien-être économique à sa famille (Gutnmann, 1997, p. 842). Ce serait la raison pour laquelle la femme, lorsqu'elle a accès aux ressources économiques, menacerait l'autorité de son mari alors même que celui-ci chercherait plutôt à maintenir inchangée la relation de pouvoir au sein de la famille. La violence est alors interprétée comme une façon de renforcer la sécurité de l'homme et comme un moyen pour reprendre le pouvoir perdu dans la sphère économique (Oropesa, 1997, p. 1293). Enfin, il est socialement accepté que les hommes aient des attitudes agressives et autoritaires pour montrer que ce sont eux qui « commandent » dans la relation : « *aggression is a component of an idealized cultural image of masculinity, violence can be used to show others that one is a* "real man" (Anderson, 2005, p.857). Ce type de conduite se reproduit de génération en génération chaque fois qu'un enfant voit son père frapper ou maltraiter sa mère pour résoudre des conflits familiaux.

Certains Mexicains pensent que les femmes préfèrent être dans une relation où elles sont maltraitées. Selon eux, c'est une manifestation d'amour de leur part. De cette façon, ils montrent qu'ils s'intéressent à elles. De là les expressions répandues au Mexique comme « je la frappe parce qu'elle aime ça » (*le pego porque le gusta*) ou « frappe-moi, mais ne me laisse pas » (*pégame pero no me dejes*). Pis encore, certains préjugés ou fausses conceptions sont encore socialement acceptés, parmi ceux-ci circule l'idée que c'est la femme qui provoque la violence de par son comportement et sa conduite, surtout en ce qui touche la violence sexuelle. En outre, plusieurs conçoivent les femmes comme étant soumises, de sorte qu'il serait normal qu'elles doivent endurer les agressions physiques, sexuelles, psychologiques ou émotionnelles de leur mari. Dans une étude sur la violence dans la ville de Mexico, Finckler [74] (1997) a trouvé que les membres de la famille élargie n'interviennent pas pour venir en aide à la femme lorsqu'elle vit un conflit matrimonial qui souvent implique de la violence physique. Ainsi, la femme demeure sans aucune protection et isolée de tout soutien familial, du moins jusqu'à ce que ses enfants atteignent l'âge adulte et qu'ils soient en mesure de la protéger. Qui plus est, la plupart d'entre elles ne dénoncent pas la violence dont elles sont victimes parce que : « c'est une affaire de la vie privée qui ne mérite pas une dénonciation » (Ministère de la Santé, 2003), quand elles ne se sentent pas coupables et responsables de la violence vis-à-vis de laquelle elles ressentent un sentiment de peur, d'impuissance et de honte (Agoff, et al., 2006, p. 308). Le sentiment d'impuissance fait en sorte que la femme perd confiance en elle et qu'elle entretient la fausse perception de ne pas disposer de moyens pour changer la situation. En outre, elles craignent pour leur vie et celle de leurs enfants. En fait, les femmes victimes de violence conjugale ont intériorisé suffisamment les agressions de la part de leur mari comme pratique sociale, que la violence elle-même fait désormais partie des normes acceptées au sein du couple.

Bref, la violence s'inscrit dans une dynamique de pouvoir à l'intérieur de la relation de couple à partir de laquelle de telles pratiques sociales et culturelles servent à construire les notions de « masculinité » et de « féminité ». Ainsi, l'emploi de la violence chez les hommes est une pratique sociale qui leur permet d'exprimer leur identité masculine. De cette façon, la violence masculine est encouragée socialement comme expression d'un idéal masculin (Anderson, K.L. 2005). En revanche, la construction de la « féminité » conçoit les femmes comme passives, soumise à leur conjoint et désirant garder l'harmonie dans le ménage au lieu de chercher le pouvoir dans la rela-

tion de couple. C'est ainsi que les hommes et les femmes, à travers le jeu des modèles culturels, intériorisent et construisent tout à la fois cet ensemble de normes, de valeurs et de coutumes autour desquels les comportements et les interactions avec le sexe opposé sont élaborés.

[75]

2.3 Les déterminants institutionnels

À compter des années soixante-dix surtout, le contexte international a été particulièrement favorable pour inciter le gouvernement à introduire des changements à l'intérieur des pays pour améliorer la situation des femmes. C'est ainsi que le gouvernement mexicain a souscrit et ratifié presque toutes les conventions des Nations unies, notamment celle de 1979 sur *l'Élimination de toutes les Formes de Discrimination envers les Femmes,* celle de 1993 sur *l'Élimination de la Violence à l'égard des Femmes,* celle de 1995 sur la *Plate-forme d'Action adoptée en Beijing pour contribuer à l'égalité de genre,* ainsi que celle de l'Organisation des États Américains adoptée à Belém do Pará, au Brésil, en 1998, destinée à lutter contre la violence à l'égard des femmes.

L'ensemble des acquis de ces conventions, ainsi que les pressions de la société civile et de la communauté internationale, ont fait en sorte que la lutte contre la violence à l'égard des femmes a abouti à une série de réformes juridiques et légales et à la création d'instances formelles pour les traiter. En 1997, le Congrès National Mexicain approuve des amendements aux codes civil et pénal en vertu desquels, pour la première fois, la violence physique et psychologique en contexte familial est considérée comme un délit qui doit être sanctionné et puni. En 1999, le gouvernement fédéral, avec le soutien des universités, des centres de recherche, d'organismes de femmes et de plusieurs instances gouvernementales, adopte un Programme National contre la Violence familiale (PRONAVI) qui établit des mesures au niveau des institutions publiques, surtout de celles qui fournissent des services de santé, pour aider à la prévention de la violence et à la protection des femmes qui en sont victimes. En 2001, l'Institut National des Femmes est créé. Cet organisme du gouvernement fédéral engage des actions et adopte des projets qui visent l'amélioration des conditions de vie des femmes, l'égalité de genre et la lutte contre la discrimination sexuée. Plus tard, en

2003, suite aux pressions exercées par la communauté internationale et celles [76] des ONG, des groupes des femmes, d'intellectuels, d'académiques et d'autres membres de la société qui dénoncent le gouvernement de l'État de Chihuahua pour son incurie face aux coupables des féminicides perpétrés à Ciudad Juárez, la Chambre Nationale des Députés approuve la création d'une Commission spéciale pour enquêter sur les féminicides dans le pays. Puis, en 2006, une autre initiative a vu le jour, à savoir le Bureau spécial du procureur fédéral (*Fiscalia Especial para la Atención de Delitos Relacionados con Actos de Violencia en Contra de las Mujeres*), qui, en collaboration avec les instances judiciaires locales, assume la responsabilité de mener des enquêtes fédérales, notamment sur les cas de meurtres inexpliqués de femmes. La même année, la Loi générale pour l'égalité entre les hommes et les femmes entre en vigueur pour garantir l'équité entre les sexes et, en février 2007, la Loi générale sur le droit des femmes de vivre une vie sans violence est adoptée. Pour première fois dans l'histoire du pays, le gouvernement fédéral reconnaît que la violence faite aux femmes est une priorité nationale et il propose que les gouvernements des États mexicains effectuent des réformes nécessaires pour prévenir, punir et éliminer les violences faites aux femmes.

Or, même si ces initiatives constituent un net avancement pour contrer le problème de la violence envers les femmes, elles ne sont pas suffisantes. Le principal obstacle demeure le manque de coordination entre les différents paliers de gouvernement qui nuit gravement à l'harmonisation des lois pour traiter de la violence à l'égard des femmes. En effet, le Mexique est un État fédéral composé de 31 États et d'un District fédéral. Cette organisation implique que chaque État jouit d'une autonomie qui lui permet de prendre ses propres décisions en matière législative et judiciaire. Ainsi, chaque État a la compétence de se donner ses propres lois et d'établir son propre système judiciaire de sorte que les autorités fédérales ont une marge de manœuvre réduite pour poursuivre des délits à l'intérieur de la juridiction des États mexicains. De fait, 95 % des délits relèvent de la juridiction des autorités locales (Ertuk, 2006, p. 6). Le gouvernement fédéral ne peut intervenir à l'intérieur des États [77] que pour des délits reliés au trafic de la drogue. En outre, la législation des États mexicains varie beaucoup en ce qui touche la violence et la discrimination entre les sexes. Seulement 19 États et le District fédéral considèrent la violence domestique comme un délit spécifique dans leurs codes pénaux. La plupart des États mexicains reflètent dans leurs normes et législations une structure patriarcale qui permet aux hommes de perpétrer des actes violents envers les femmes sans en subir de conséquences. Par exemple, 20 des 31 États

mexicains ne considèrent pas dans leur législation comme un délit les relations sexuelles sans consentement du conjoint, 11 États mexicains ne considèrent pas la violence conjugale comme motif de divorce et dans quelques autres États, le viol est puni seulement si la femme réussit à faire la preuve de son « honnêteté et de sa chasteté » (Ertuk, 2006, p. 7) avant le crime, ce qui signifie qu'elle devait être vierge avant le viol. Il est étonnant de constater, par exemple, que l'article 122 du Code pénal de l'État de Chiapas stipule que les lésions physiques causées par le conjoint ne sont pas punissables si elles sont « la conséquence de l'exercice du droit de correction de ceux qui ont la faculté de le faire » (Ertuk, Yakin. 2006, p.7) et pour autant que les blessures mettent moins de 15 jours à guérir. Enfin, dans huit États, il n'existe pas de centres d'accueil pour les femmes victimes de violence.

Au-delà de l'inefficience du système législatif et pénal, le comportement des fonctionnaires publiques et de la police fait en sorte que, lorsque les femmes décident de porter plainte contre leur conjoint, elles font face à de nombreux obstacles liés aux préjugés manifestés par les autorités. En effet, les fonctionnaires du Ministère public tentent d'éviter d'entamer des procédures légales pour des cas de violence domestique et persuadent la victime de ne pas porter plainte. Ils essaient plutôt de la convaincre de résoudre par d'autres moyens « leurs disputes familiales » (Ulloa, 2006, p. 110). Ainsi, les autorités écoutent la victime toujours avec scepticisme et demandent qu'elle fournisse des « preuves ». Souvent, ils vont même jusqu'à responsabiliser les femmes de la violence exercée par leur conjoint. Par exemple, d'après une étude du ministère de [78] la Santé qui a réalisé des entrevues sur la perception des femmes maltraitées au Mexique, une femme qui se serait présentée pour dénoncer son mari aurait affirmé qu'un fonctionnaire de la DIF (*Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia*) — qui est l'organisme qui offre des services médicaux et juridiques aux femmes victimes de violence conjugale —, lui aurait déclaré que : « le DIF encourage les femmes à préserver une famille stable et qu'il n'offre pas de services pour désintégrer la famille… » De plus, il lui aurait suggéré de « ne rien faire » et de « penser au bien-être de ses enfants » (Agoff et al., 2006, p. 313). Néanmoins, cette même étude souligne que les femmes ont une perception positive de refuges destinés aux femmes victimes de violence, comme Casa Amiga à Ciudad Juárez, qui n'appartiennent pas au gouvernement.

De plus, les preuves médicales fournies par les spécialistes des ministères ne permettent pas la détection de différentes formes de violence, car souvent les femmes ne

présentent pas de blessures visibles, ce qui empêche d'entamer une procédure judiciaire pour cause de manque de preuves. Enfin, les recherches montrent que les procédures auxquelles les femmes doivent se soumettre sont longues, compliquées et que les autorités les humilient, quand elles ne les culpabilisent pas. Enfin, force est de constater que les institutions mexicaines, y compris la bureaucratie gouvernementale, le système légal et judiciaire, continuent à favoriser les intérêts des hommes et à renforcer leur position. Ces institutions semblent maintenir et reproduire les valeurs patriarcales de la société mexicaine en rendant légitimes et permissibles les actes de violence envers les femmes. Les femmes se trouvent donc dans une position subordonnée vis-à-vis des institutions mises à leur disposition pour dénoncer les sévices commis contre elles.

[79]

Conclusion

Retour à la table des matières

Étudier la violence domestique à l'égard des femmes au Mexique pour en comprendre la nature multidimensionnelle n'est pas une tâche simple. Il est néanmoins fondamental et urgent d'essayer de trouver des mécanismes pour la prévenir et pour la réduire. Il ressort de notre étude qu'une série de déterminants socio-économiques, culturels et institutionnels complexes structure les rapports de genre et subordonne les femmes, ce qui a pour effet d'approfondir les inégalités entre les sexes au lieu de les atténuer.

Ce qui vient compliquer les choses, c'est que les réformes structurelles récentes ont mené à des réductions budgétaires dans les programmes sociaux, à l'augmentation du chômage, à la flexibilisation et la féminisation de l'emploi. De plus, l'accentuation de la pauvreté et des inégalités sociales entretient un climat de tension et de frustration qui a fait augmenter la violence envers les femmes sous diverses formes, pas seulement à l'intérieur du ménage, mais dans l'ensemble de la société. Ainsi, on remet en question les diverses institutions politiques et économiques, mais aussi les pratiques culturelles et sociales qui rendent légitimes la violence envers les femmes. Par ailleurs, les interventions policières et judiciaires démontrent que, lorsque les femmes tentent

de présenter une plainte, ces dernières ne sont pas prises sérieusement, ce qui les laisse dans une position plus vulnérable qu'avant la dénonciation.

Le gouvernement fédéral devrait intervenir davantage et prendre des mesures pour que la violence conjugale soit considérée comme un crime partout sur le territoire national. L'uniformisation des codes pénaux et l'approbation de lois spécifiques pour contrer la violence domestique envers les femmes dans tous les États de la fédération mexicaine sont essentielles pour garantir la protection des droits des femmes. De plus, le gouvernement devrait mettre en œuvre des solutions précises pour s'attaquer au problème. Par exemple, il devrait offrir une aide financière et [80] améliorer les services sociaux et de santé dans le domaine de la violence conjugale, élaborer des programmes de prévention et d'intervention en la matière, mettre sur pied davantage de maisons d'hébergement pour femmes violentées et autres centres d'aide aux victimes, fournir une formation plus adéquate et, enfin, sensibiliser les fonctionnaires publiques face à l'enjeu de la violence faite aux femmes.

[81]

Bibliographie

Retour à la table des matières

Agoff C. Rajsbum A. et Herrera C. (2006). Perspectivas de las Mujeres maltratadas sobre la violencia de pareja en México. Salud Pública, 48, 307-314. Révisé le 04 décembre 2007. [http://www.insp.mx/rsp/articulos/articulo.php?id=001409].

Anderson K.L. (2005). Theorizing Gender in Intimate Partner Violence Research, *Sex Roles*. 52(11/12), p.853-865.

Barajas R. Almaraz A. Carrillo J, Hualde A et Rodriguez C. (2004). Industria Maquiladora en México : Perspectivas del Aprendizaje Tecnologico y Organizacional y Escalamiento Industrial . El Colegio de la Frontera *Norte*. Révisé le 1 décembre 2007[http://www.colson.edu.mx/rel_ind/contreras/cuadernos%20de%20trabajo/MonogrColefFINAL.pdf].

Boltvinik J. (2005). Aumento la pobreza en la actual administración. La Jornada. Révisé le 30 novembre 2007 ;
[http://www.jornada.unam.mx/2005/09/18/045n1soc.php].

Chan M. (2007). Déclaration du Dr. Margaret Chan, Directeur général de l'OMS, à l'occasion de la Journée Internationale des femmes. Organisation Mondiale de la Santé. Révisé le 1er décembre 2007.
[http://www.who.int/mediacentre/news/statements/2007/s05/fr/index.html].

Corbeil C. et Marchand I. (2007). L'intervention féministe intersec-tionnelle : un nouveau cadre d'analyse et d'intervention pour répondre aux besoins pluriels des femmes marginalisées et violentées. En ligne :
http://www.unites.uqam.ca/arir/pdf/interventionfeminineintersectionnelle_marchand_corbeil.pdf .

Davila E, Kessel G et Levy S. (2003). El Sur también existe : Un ensayo sobre el desarrollo regional de México, Secretaria de Hacienda y Crédito Público. Révisé le 1er décembre 2007. [http://portal.sre.gob.mx/ppp/pdf/ELSURTAMBIENEXISTE.pdf].

Ensalaco M. (2006). Murder in Ciudad Juarez : A Parable of Women's Struggle for Human Rights, Violence Against Women *12*(5), 417-440.

[82]

Ertuk Y. (2006). Integración de los Derechos Humanos de la Mujer y la Perspectiva de Género : La Violencia contra la Mujer, Comision de Derechos Humanos. Révisé le 6 décembre 2007. [http://amdh.com.mx/novedades/docs/6.pdf].

Hemment J. (2004). Global Civil Society and the Local Costs of Belonging : Defining Violence against Women in Russia, Journal of Women in Culture and Society, 29(3), 815-840.

INEGI Instituto Nacional de Estadistica, Geografia e Informatica. (2006). Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones de los Hogares. Révisé le 8 décembre 2007. [http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/endireh/2006/bd/default.asp?c=8542].

Instituto Nacional de las Mujeres. *Estadísticas con Enfoque de Género* (2007) Révisé le 07 décembre 2007. [http://estadistica.inmujeres.gob.mx/].

Macmillan R. et Gartner R. (1999). When She Brings Home the Bacon : Labor-Force Participation and the Risk of Spousal Violence Against Women, Journal of Marriage and the Family, 61(4), 947-958.

Olivera M. (2006). Violencia Femicida : Violence Against Women and Mexico's Structural Crisis, Latin America Perspectives, 33(3), 104-114.

Secretaria de Salud. (2003). Salud de la Mujer y violencia familiar un acercamiento desde la perspectiva de género, el caso de Nuevo Leon, Révisé le 03 décembre 2007 [http://www.mujerysalud.gob.mx/mys/doc_pdf/genero.pdf].

Secretaria de Desarrollo Social. Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México. Révisé le 08 décembre
[http://www.lpp-uerj.net/olped//documentos/1000.pdf].

Ulloa Ziáurriz, T. C. (2006). Shadow Report to Convention for the Elimination of all Forms of Discrimination against Women in Mexico 2002-2005. Révisé le 06 décembre 2007 [http://www.iwrawap.org/resources/pdf/Mexico_SR.pdf].

[83]

Première partie.
La libéralisation des marchés
et les conditions de vie des femmes



Pratiques et interactions dans les mines artisanales de Tadó et Condoto dans la région du Chocó en Colombie : un regard sur les femmes travaillant dans le cadre du Programme Oro Verde [19]

par
Luz Dinora Vera-Acevedo

Retour à la table des matières

L'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement [20] passe, entre autres choses, par la mise en place de politiques ayant pour but de réviser les relations de pouvoir et de réduire les iniquités présentes dans les pays en voie de développement.

---

19 La présente recherche s'inscrit dans le cadre d'un travail de terrain effectué pour ma thèse de doctorat en gestion consacrée à l'étude de la transformation des pratiques et des relations dans le secteur minier artisanal à Tadó et à Condoto (région du Chocó, Colombie), dans le cadre du Programme de certification de production d'or dans les communautés de ces municipalités (Programme Oro Verde, POV).

20 Un des objectifs du millénaire pour le développement, à partir de l'an 2000 jusqu'à l'an 2015, est de lutter contre la pauvreté et de réduire de moitié le nombre de personnes vivant en situation de pauvreté extrême. Cependant, entre 1990 et 2001, le nombre de personnes vivant avec moins d'un dollar par jour est passé de 227 millions à 313 millions (World Bank, 2006).

Or, parmi le milliard 200 millions de personnes qui vivent avec moins d'un dollar par jour, 70 % sont des femmes et des petites filles (PNUD, 2005) [21].

Dans le secteur minier artisanal d'Amérique latine, les conditions de marginalisation des femmes sont le résultat d'un processus qui existe depuis l'époque coloniale. Pourtant, les femmes ont joué un rôle important dans l'économie de ce secteur, car ce sont elles qui effectuent les travaux manuels, domestiques et reproductifs (Lahiri-Duttt, 2007). Cela dit, la problématique du secteur minier artisanal à petite échelle (MAPE) est caractérisée par une situation d'informalité et de pauvreté (Barreto 2002 ; CRDI, 2002) inscrite dans un cercle vicieux où causes et effets se renforcent mutuellement (Mosquera, 2004), situation dans laquelle le développement durable pose toujours d'énormes problèmes (Hilson, 2005). Selon Mosquera (2004), des dimensions multiples (de nature légale, politique, économique, sociale et environnementale) doivent être [84] intégrées au sein des programmes de la MAPE si l'on entend résoudre les nombreux problèmes auxquels les femmes font face.

Les enquêtes menées dans le secteur minier, au sein desquelles a été abordée la perspective du genre [22] (Hinton, J *et al 2003 : 2006 ; Lahiri-Dutt, 2000 : 2007 ;* Hentschel et al. 2003, CASM, 2004 ; ILO, 1999 ; Hinton et al, 2003) se sont concentrées sur le problème de l'isolement de la femme et de la pauvreté, et ce, à partir du point de vue de la famille et de la discrimination au travail. En ce sens, une perspective qui aborderait la relation entre l'iniquité, le genre et le manque de gouvernabilité fait toujours défaut.

C'est pourquoi notre questionnement part de la reconnaissance de la pluralité des logiques d'action pour cerner le rôle des femmes dans ce secteur, tout en cherchant à intégrer d'autres aspects, comme la caractérisation des pratiques et des interrelations entre les mineurs. Dans la mesure où la femme joue un rôle important dans le proces-

---

21 Conditions des femmes : 80 % des réfugiés sont des femmes et des enfants ; 500 000 femmes meurent chaque année durant la grossesse ou durant l'accouchement. En Afrique, 75 % des femmes et des filles, âgées entre 15 et 24 ans, sont séropositives (rapport du Programme des Nations unies pour le Développement -PNUD, 2005).

22 Il est possible d'identifier trois courants dans la théorie du développement qui étudie la question du genre : 1. L'intégration des femmes dans le développement ; 2. Les femmes et le développement et 3. Le genre et le développement. De même, au cours des dernières années, plusieurs perspectives ont été développées (le bien-être, l'équité, la lutte contre la pauvreté et l'efficacité du développement des capacités). Dans la perspective de l'équité, nous identifions la participation active dans le développement et la promotion de l'équité des genres.

sus de gouvernabilité et de coordination [23] des pratiques et des relations du système social minier, notre objectif est de proposer une cartographie des relations et des pratiques des mineurs afin de comprendre les relations entre l'iniquité, le genre et les carences au niveau de la gouvernabilité en question [24].

Maffia (2007, p. 91) soutient que l'étude du genre et de la gouvernabilité démocratique passe par l'analyse des changements sociaux [85] et institutionnels qui dérivent des relations entre l'État et la société [25], d'une part, et qu'elle doit tenir compte de l'évaluation des opportunités que la gouvernabilité démocratique offre au mouvement des femmes quant à l'atteinte de l'équité des genres, d'autre part.

Quant à la notion de gouvernabilité, pour les fins de notre travail, nous reprendrons la définition développée dans un collectif publié en 2007 [26], dans lequel Maffia (2007, p.115) définit la gouvernabilité comme la capacité qu'ont différents acteurs et actrices sociaux de se concerter et de développer des politiques qui ont pour but de satisfaire leurs demandes. La gouvernabilité implique également l'incorporation active des parties prenantes à la citoyenneté de manière à renforcer la démocratie dans la poursuite des objectifs visés.

Selon Brunelle (2007, p. 56) « la gouvernabilité pourrait être un facteur de démocratisation des pratiques gouvernementales et des pratiques de gestion de biens ou de prestation de services sociaux au niveau local ou communautaire ». En ce sens, le fait d'identifier les pratiques et les relations que les femmes travaillant dans les mines artisanales entretiennent entre elles et avec d'autres devrait permettre de mettre à jour les logiques d'action et de coordination présentes dans ces activités. Il s'agit alors, dans la

---

23 Selon la théorie de la justification de Bolstanski et Thevenot (1991).

24 « La notion de gouvernabilité est souvent imprégnée d'aspects normatifs, dans la mesure où elle se réfère à un modèle de gestion ou à des pratiques inscrites d'avance dans le registre du positif, par opposition au gouvernement qui, depuis au moins quelques lustres, serait plutôt relié au registre du négatif » (Brunelle, 2007, 21).

25 L'approche qui tient compte du genre dans le contexte du développement rural cherche à construire des relations d'équité et de solidarité entre les hommes et les femmes. Ces derniers sont reconnus comme des acteurs du développement qui doivent avoir accès aux ressources, aux décisions et aux bénéfices que cela engendre. Cependant, ces bénéfices ne sont pas toujours évidents chez les femmes ; les femmes rurales manquent d'opportunités d'obtenir des terres, du crédit, du capital financier et des services d'extension et de formation, même si, de par le vécu quotidien, elles possèdent des connaissances innées dans le domaine de l'utilisation durable des sols, des eaux et la résolution de problèmes, etc. (ALASRU VII Congrès latino-américain de sociologie rurale, Quito, 20-24/10/2006).

26 Voir D. Brunelle, coord., *Gobernabilidad y democracia en las Américas. Teorias y practicas*, Universidad Tecnica Particular de Loja, Loja, 2007.

foulée des études portant sur les mines artisanales, de rendre compte de la pauvreté, de la discrimination, du manque de gouvernabilité, de l'exclusion et du machisme qui prévalent au sein des communautés d'où proviennent ces femmes (Hentschel et al., [86] 2002 ; CASM, 2004 ; ILO, 1999 ; Lahiri-Duttt, 2007) comme autant de défis à relever si l'on entend promouvoir une gouvernabilité véritablement émancipatrice.

Dans le cadre de ce travail, nous aborderons tout d'abord le contexte des mines artisanales, ainsi que la participation et le rôle de la femme dans les activités de ce secteur. Ensuite, nous présenterons certaines observations de terrain faites à partir d'entrevues effectuées auprès de femmes inscrites au Programme Oro Verde qui travaillent dans les mines des communautés de Tadó et de Condoto en Colombie. Enfin, nous commettrons quelques réflexions sur la relation entre l'iniquité, le genre et le manque de gouvernabilité.

1. Les mines artisanales, la participation des femmes, le contexte social local et le Programme Oro Verde (POV)

1.1 Les mines artisanales et les femmes

Retour à la table des matières

Le secteur minier artisanal à petite échelle (MAPE) est taraudé par divers problèmes socio-économiques et environnementaux. Selon Hilson (2005, p. 146) : « Ces problèmes proviennent d'un cadre légal et régulateur inadéquat et d'une basse productivité accentuée par une technologie arriérée et anachronique qui affecte les possibilités de rentabilité. »

Cependant, le processus de légalisation du secteur minier artisanal ne constitue pas, comme tel, l'unique porte de sortie ou la solution idéale pour les problèmes de développement de ce secteur. Ce processus peut même créer une distorsion dans la gestion de la problématique du travail dans les mines considérées « informelles » (Chaparro, 2000). Il peut aussi devenir un obstacle face au développement durable du secteur ou même freiner le processus de gouvernabilité. En somme, la formalisation ne garantit en aucun cas l'élimination de la pauvreté ou la *soutenabilité* de l'activité. Selon Carrizosa (2001), le développement durable dépend de [87] caractéristiques de

nature physique, biologique, économique, sociale et culturelle, mais surtout des possibilités de participation des communautés dans le développement d'alternatives locales, de la création d'opportunités d'éducation pour les femmes et de l'équité entre les genres.

Le fait de reconnaître les entraves à la participation des femmes et la situation de discrimination dont elles souffrent dans le secteur minier artisanal est important, car il permet d'approfondir la problématique du secteur à partir d'une perspective différente de celle qui est centrée autour de l'informalité et de la pauvreté, comme l'ont signalé à plusieurs reprises maintes recherches (Nations unies, 2003 ; Barreto, 2000 et 2003 ; Hilson, 2002 et 2005 ; MMSD, 2002 ; Chaparro, 2000 et 2005 ; Mosquera 2001 et 2006, etc.). Il s'agit donc d'un problème de gouvernabilité, dans lequel la participation et l'équité sont des facteurs déterminants pour réussir à transformer le régime social et économique du secteur.

Étant donné que l'industrie minière est la principale activité de la population économiquement active du département du Chocó et que cette activité représente un facteur multiplicateur pour l'économie de la région, nous allons présenter quelques-unes des caractéristiques du contexte local et quelques indicateurs sociaux concernant les conditions des hommes et des femmes qui travaillent dans les mines des différentes municipalités de ce département.

1.2 La place marginale des femmes dans les mines artisanales

Les femmes occupent un rôle marginal quant à la gestion des activités de l'exploitation minière à petite échelle dans le monde. Par opposition aux hommes, elles détiennent rarement les droits d'exploitation et ne sont pratiquement jamais propriétaires d'équipements. De plus, elles ont très peu souvent l'opportunité de prendre des décisions (Labonne, 1996 ; Susapu et Crispin, 2001 ; Hinton et al., 2004).

[88]

Même si les femmes constituent presque 50 % de la main-d'œuvre totale du secteur, elles ne reçoivent pas la même rémunération que les hommes (Dreschler, 2001 ; Chakravorty, 2001). Un des facteurs qui explique le faible revenu des femmes par rapport aux hommes est le type de travail qu'elles effectuent. En effet, il s'agit souvent

de travaux qui ne demandent pas de très hautes qualifications comme le transport de matériel. Le travail souterrain, quant à lui, est effectué par les hommes (Chakravorty, 2001 ; Gunson y Jian, 2001 ; Hinton et al., 2004), tout comme le travail de séparation finale de l'or et son amalgamation avec les produits toxiques. La présence des femmes y est très rare ou inexistante (Susapu y Crispin, 2001).

La Colombie présente un grand potentiel géologique minier distribué dans plusieurs zones du territoire où se multiplient les exploitations de bas niveau technologique, certaines sans planification, souvent de façon illégale [27] et générant un impact négatif sur la société et sur l'environnement. De plus, dans un contexte de compétitivité, où l'on cherche à attirer les capitaux étrangers à tout prix, le régime légal varie constamment et modifie l'action de l'État par rapport aux intérêts publics et privés, priorisant ainsi des critères environnementaux flexibles et des politiques économiques qui ne tiennent compte ni des producteurs locaux, ni des critères de développement durable requis pour conserver les écosystèmes.

Les activités minières artisanales ont un impact réduit sur l'environnement en comparaison avec celles des moyennes et des grandes entreprises. Les communautés bénéficient des connaissances traditionnelles de leurs habitants et des labeurs productifs développés par la population noire surtout qui est très impliquée dans l'industrie minière [89] artisanale. En termes économiques, 80 % de la population de ces municipalités dépend de l'industrie minière (IDRC-IIAP, 2004).

Cependant, il est paradoxal que les indicateurs de développement social de la région du Chocó soient les plus bas du pays [28], pour une région qui dispose d'un potentiel élevé de production de minéraux tels que l'or, le platine, le molybdène et le cuivre [29]. De plus, cette région compte une grande diversité biologique puisqu'elle comprend près de 20 % de toutes les espèces de plantes identifiées au niveau mondial.

---

27 77 des industries d'extraction se caractérisent par leur utilisation de systèmes d'exploitation manuels, 13,2% semi-mécanisés, 9,5 % mécanisés, 4,1 % utilisent de la dynamite et 0,3 % utilisent des mécanismes hydrauliques ; seuls 16 % détiennent des plans d'exploitation et 90 % n'ont aucune assistance technique. Les aspects techniques sont directement liés aux effets qu'a le processus d'extraction sur l'environnement.

28 *NBI* de 84,87 %, couverture des soins de santé de 40 %, couverture des services d'égouts de 10 % et de 48 % pour les aqueducs selon DNP, 2001. En ligne : http://www.dnp.gov.co/ .

29 La région est considérée le troisième plus grand producteur d'or et le premier producteur de platine de Colombie.

Ainsi, pour ce qui est des impacts sur l'environnement, la zone se caractérise par un haut niveau de contamination des sources hydriques, de l'air et du sol, car près de trois tonnes de mercure y sont déversées chaque année [30]. De plus, il s'agit d'une région vulnérable dans la mesure où la population est en déplacement constant à cause des différents conflits sociaux et des conflits armés [31], de l'agriculture illégale, du travail infantile, de la fumigation au glyphosate, etc. Ceci crée une relation de tension entre les habitants, les mineurs artisanaux et les organisations légales et illégales du secteur.

[90]

1.3 Le Programme Oro Verde (POV)

Le Programme Oro Verde certifié (POV) de la région du Chocó colombien est un programme qui vise à contrer la dévastation des écosystèmes stratégiques causée par une industrie minière qui n'est soumise à aucun contrôle, que ce soit au niveau industriel ou à grande échelle, dans une des écorégions les plus diversifiées au monde. Cette initiative est appliquée de manière active dans huit communautés afro-colombiennes des municipalités de Condoto et de Tadó.

La mise en oeuvre du POV doit composer avec le soutien indispensable des communautés qui en bénéficient, ainsi que des mineurs traditionnels [32]. Les critères de certification accordés sont compatibles avec les techniques ancestrales utilisées par les communautés afro-colombiennes [33] qui n'utilisent pas de produits chimiques tels que le cyanure ou le mercure. Ces techniques assurent également la récupération végétale

---

30 http://www.minambiente.gov.co/codeChocó.

31 En Colombie le coût de la violence touche 24,7 % du PIB (Londoño., 1998).

32 En 2004, 700 mineurs ont été certifiés, ce qui équivaut à 90 Unités Familiales Productives [UFP] et, en début 2006, on ne comptait pas moins de 194 UFP certifiées.

33 La connaissance et l'expérience afin mettre en place les techniques en question sont un apport clairement communautaire et provienne du savoir traditionnel, accumulé au cours de plusieurs siècles d'expérimentation et de pratique (www.greengold-oroverde.org)

sur les terrains qui ont déjà été exploités, ce qui contribue à la protection de quelque 7900 hectares de forêt tropicale [34].

Le rôle principal des conseils communautaires qui représentent les communautés noires et les mineurs certifiés dans le cadre du POV consiste à offrir un accompagnement continu dans le processus de certification.

Le programme est administré par la Corporation Oro Verde (COV), laquelle est conforme aux conseils communautaires de Tadó et de Condoto [35] et aux fondations Fundamojaras et Amichocó. La COV [91] accompagne les groupes de mineurs dans le processus d'extraction durable de l'or et, dans l'effort de responsabiliser l'industrie minière, elle aide à la commercialisation de produits miniers bénéficiant du label « Commerce équitable », tel qu'approuvé par la Fair Trade Labelling Organization (FLO).

2. Enquête de terrain et analyse des pratiques des femmes travaillant dans les mines au sein du POV

Retour à la table des matières

L'enquête de terrain s'est déroulée en deux étapes. La première a été réalisée en avril 2007 et la deuxième en août. Nous avons d'abord effectué une série de visites afin d'identifier les organisations qui faisaient partie du Programme Oro Verde, après quoi nous avons contacté des familles qui travaillaient dans les mines et qui participaient au Programme Oro Verde. Les communautés visitées lors de cette première étape ont été Angostura, Playa de Oro et Manungara dans la région de Tadó, ainsi que

[34] Pour information, les principales techniques artisanales d'exploitation de l'or et de la platine portent les noms suivants : le *hoyadero*, le *socavon*, le *zambullidero*, la *mina corrida*, le *mazamorreo* et le *barequeo*.

[35] Les conseils communautaires sont les autorités les plus hautes dans l'administration du territoire collectif ancestral. Le gouvernement national, à travers INCODER, nomme ces conseils à titre collectif de « terres de communautés noires ». À partir de la Loi 70 de 1993 et du Décret 1745 de 1995, on reconnait aux communautés noires le droit à la propriété collective. Dans cette optique, l'objectif est d'établir des mécanismes de protection de l'identité culturelle et des droits des communautés noires de Colombie à titre de groupe ethnique, afin d'assurer la croissance de son développement économique et social, tout en garantissant des conditions réelles d'égalité des chances pour ces communautés face au reste de la société colombienne. (www.secretariasenado.gov.co)

les communautés d'El Paso, Santa Ana, Soledad del Tajauto et La Planta dans les régions de Condoto et de Tadó.

Par la suite, nous avons revisité certaines familles des communautés de la région de Tadó (Manungara, Angostura et Playa de Oro) où nous avons mis au point notre méthodologie d'accompagnement et d'observation. Nous nous sommes rendue sur les sites de travail avec les mineurs, visité certaines maisons de familles et aidé les femmes à accomplir des tâches domestiques, telles que la préparation de la nourriture, le lavage dans la rivière, la garde des enfants, etc. Nous avons aussi pris part aux activités dominicales et aux réunions des femmes et des enfants et participé à des jeux sociaux comme le bingo.

[92]

Au cours de ces visites, nous nous sommes concentrée sur le *barequeo* qui est une activité d'exploitation des minéraux pratiquée par les colons [36], activité à laquelle participent aussi bien les femmes que les hommes des communautés qui font partie du POV. Cette activité s'est rapidement développée dans la région et elle a des effets directs au niveau social, économique et environnemental. On peut s'en rendre compte en observant les transformations des pratiques et des relations entre les femmes et les hommes, leurs impacts sur le développement des activités du POV et, par conséquent, sur la situation des femmes elles-mêmes.

En utilisant cette méthodologie, nous avons cherché à cartographier les pratiques des femmes travaillant dans les mines à travers l'observation des activités, des coutumes et des habitudes ou des routines développées dans le cadre du travail domestique, dans les mines et dans les organismes qui font partie du POV.

---

36 Les colons sont les propriétaires des machines qui, pour la plupart, n'appartiennent pas à la communauté et sont utilisées dans ces zones de façon temporaire et aux fins exclusives d'exploiter les mines et de tirer profit des terres.

2.1 Indicateurs sociaux et développement des femmes dans les municipalités de Tadó et Condoto

Étant donné que les femmes sont responsables de l'alimentation et du soin de leurs enfants, il est important d'identifier les indices de « besoins de base insatisfaits » (BBI ou NBI en espagnol, c'est-à-dire *necesidades básicas insatisfechas)* dans chacune des municipalités de Tadó et de Condoto, afin de cerner de manière plus précise les conditions de vie des femmes et de leurs familles.

Au total, 352 257 résidents du département du Chocó sont considérés comme pauvres, 52 % habitent dans les zones urbaines et 48 % d'entre eux dans les zones rurales De plus, selon le recensement du [93] DANE (2005), 79 % de la population du Chocó souffre d'au moins un « besoin de base insatisfait ». Or, si l'on compare avec le NBI pour l'ensemble du pays, on note une forte disparité puisque le NBI départemental est de 306 % plus élevé que le NBI national. Il est tout aussi inquiétant d'observer que 16 des 31 municipalités du département ont un NBI qui dépasse la moyenne du département, y compris Quibdó, la capitale.

Les données officielles révèlent que plus de 80 % de la population de la région de Tadó n'a pas ses besoins de base satisfaits et, dans la région de Condoto, cette proportion s'élève à 65 %. Ces données illustrent la précarité des conditions des familles et, plus particulièrement, celles des femmes.

Un autre problème majeur qui a fait surface au cours des dernières années dans le département du Chocó, est celui du déplacement forcé [37]. Selon l'Observateur du Programme présidentiel des droits humains et des droits humanitaires internationaux (2003), le conflit armé (conflits entre les guérillas et les groupes d'autodéfense) s'est intensifié dans la région du Chocó depuis 1996. L'Administration de la santé et de la sécurité sociale du Chocó (2006) signale qu'il existe dans le département quelque 62 884 personnes déplacées, ce qui correspond à 14 218 foyers. Ce chiffre indique qu'à peu près 15 % de la population du Chocó est victime de déplacement forcé, et ce, sans compter les personnes qui ont été déplacées vers les autres régions du pays. Les muni-

37 Les zones les plus affectées par ces combats sont le Bajo Atrato et le Medio Atrato, le Medio San Juan, Juradó et l'axe Quibdó-Medellín.

cipalités où l'on retrouve le plus de personnes déplacées sont Quibdó (28 826), Bojayá (9 385), Río Sucio (8 069), Tadó (2 379), Istmina (2 259), Lloró (1 835), Ungía (1 563) et Condoto (1 336).

[94]

En ce qui concerne les indicateurs d'éducation, la région du Chocó présente les chiffres les plus bas du pays, les femmes étant modérément plus affectées que les hommes.

Selon le recensement de 2005, le taux d'analphabétisme du Chocó est de 240 % plus élevé que le taux national. En 2001, le taux pour les hommes était de 15,4 % et de 21,5 % pour les femmes. En 2004, le taux pour les hommes était de 24,3 % et de 21,6 % pour les femmes (Davis, 2007).

Pour ce qui est du modèle de santé colombien, plusieurs ajustements lui ont été apportés depuis 1993. Ces changements sont relatifs à la prestation de services et aux formes d'embauche des employés du secteur et ont de graves impacts sur le bien-être des populations. Le niveau de service et la façon dont il fonctionne ne sont pas les mêmes dans les régions rurales et dans les régions urbaines. Selon le DANE (Département national des statistiques), la région du Chocó est classée comme la région la plus précaire du pays pour ce qui est du secteur de la santé.

2.2 Pauvreté et iniquité dans la région du Chocó colombien

Le degré de pauvreté qui continue à exister dans la région du Chocó en comparaison aux autres régions du pays est inquiétant comme le confirment les données officielles sur le manque de sécurité alimentaire et la malnutrition. Les carences dans les services d'éducation et de santé trahissent le manque de ressources économiques et elles ont un effet dévastateur sur les niveaux d'iniquité entre les sexes.

Le nombre des maladies est en hausse et la complexité de l'accès à une attention médicale de qualité entrave la dispense des services. La malnutrition jointe aux conditions climatiques font qu'il est difficile pour les brigades de prendre soin des patients et d'assurer un quelconque suivi [95] dans la région. L'accès aux médicaments est limité pour les familles, étant donné les conditions d'isolement et les problèmes éco-

nomiques. À quoi s'ajoutent les restrictions liées aux registres du SISBEN [38]. Dans la région de Tadó, selon les données du DNP (2007), 16 402 personnes (soit 94 % de la population totale) sont inscrites au SISBEN, parmi lesquelles 31 % vivent dans les régions rurales et 89 % correspondent au niveau 1 (le niveau de misère le plus haut des trois niveaux de classification de la population pauvre en Colombie). Pour ce qui est de la municipalité de Condoto, à peu près 11 201 personnes sont inscrites (soit 76 % de la population totale), parmi lesquelles 30 % vivent en milieu rural et 72 % correspondent au niveau 1.

Grâce à l'information recueillie lors du travail de terrain, nous avons pu constater le degré d'abandon de la part de l'État, qui se traduit par la précarité des services de base de santé, d'eau potable, de système d'égouts et d'éducation. Nous avons également pu observer les conditions d'iniquité associées au NBI : la malnutrition et le manque de sécurité alimentaire de la population dans cette région sont très élevés en comparaison avec le reste du pays, ce qui a une incidence importante sur la situation des femmes et des familles.

2.3 Pratiques des hommes et femmes certifiés travaillant dans les mines comparées aux pratiques utilisées par les colons dans les mines

Les acteurs sociaux produisent leurs idéologies, leur identité par rapport à la race, au sexe, à la classe, ainsi que leur identité nationale, de même que leurs valeurs esthétiques à travers leurs pratiques quotidiennes (Bourdieu 1993 ; Mahon, 2000). De plus, selon Boltansky et Thevenot [96] (1991), les relations sociales instaurent diverses formes de coordination entre acteurs sociaux. Trois types de relations ont été retenues par les auteurs, à savoir la controverse, la juxtaposition pacifique et la confrontation.

Cette nomenclature nous servira à classer divers types de pratiques et de relations telles que nous les avons identifiés lors des observations effectuées sur le terrain et des échanges intervenus avec les femmes travaillant dans les mines de Tadó et de Condo-

38 Il s'agit d'un système d'information qui permet d'organiser les personnes et les familles en accord avec leur niveau de vie ou de pauvreté, le tout géré par un indicateur continu qui sert d'instrument dans la sélection des bénéficiaires des subventions destinées aux dépenses reliées au travail social, à la santé, à l'éducation, au logement et au bien-être de la famille. (http://www.dnp.gov.co/paginas_detalle.aspx?idp=58)

to. À ce propos, les femmes et les hommes travaillant dans les mines opérant dans le cadre du POV sont obligés d'exécuter des activités responsables et de se coordonner avec les membres des organisations afin de mener à bien la production artisanale du minéral de façon durable.

Parmi les pratiques les plus importantes de la COV, on retrouve la création et l'encouragement de nouvelles alliances au niveau national et international, le leadership et la sensibilisation en matière de protection des ressources naturelles et la recherche d'alternatives pour le développement local et de technologies compatibles à une production durable et responsable.

Dans le processus de création d'alliances, les organisations qui font partie du POV ont compris que le travail pour le développement social ne peut pas être une addition de tâches individuelles exécutées de manière isolée. Il est indispensable, pour que le travail soit réussi, de créer des alliances [39] avec des entités qui visent les mêmes objectifs ou qui viennent [97] compléter les manques dont peuvent souffrir les organisations qui ont initié le programme.

À ce sujet, Amankwah et Anim-Sackey (2003) considèrent que les obstacles qui s'opposent à une participation efficace des femmes, en termes de bénéfices dans le secteur minier artisanal, sont associés aux pressions et aux tabous culturels et sociaux appartenant à un système social. D'un côté, l'accès limité au crédit ne permet pas aux femmes de participer aux activités de l'industrie minière artisanale, dans la mesure où elles sont le plus souvent reléguées aux travaux de service. Aussi, le manque d'éducation et de connaissance technique et l'analphabétisme généralisé chez les femmes, minimisent les possibilités de participer à d'autres activités, telles que les processus de négociation. D'autre part, les compromis qu'exige la famille et les barrières culturelles imposent une lourde charge sur les femmes, ce qui devient un obstacle face à l'indépendance et la mobilité dont elles auraient besoin afin de diriger les activi-

[39] Dans cette optique, les alliances stratégiques ont été fondamentales pour le programme Oro Verde dans des activités telles que 1) le financement de projets, la divulgation au niveau international et la création de nouveaux alliés ; 2) l'investigation dans les domaines qui font compétition au programme Oro Verde en thème de marché, de plans d'affaires, d'industrie minière, d'impact sur l'environnement et d'identité culturelle a été menée grâce au soutien des universités et des centres d'investigation ; 3) les études de marché, les conceptions publicitaires, les traductions, les campagnes pour faire la promotion de produits spécifiques ou quelconque autre type de collaboration fait à travers des liens avec des entités qui collaborent avec le travail bénévole ; 4) le raffinement du métal, création, élaboration et distribution de bijoux ; 5) la création d'évènements cherchant à renforcer l'institution et à divulguer le programme.

tés minières à un autre niveau, plutôt que de s'occuper uniquement du chargement et du transport (Dreschler, 2001).

Pourtant, même si l'on fait état de la faible participation des femmes dans le POV, puisque seules 17 % d'entre elles participent directement au projet, celles qui le font se sont ajustées aux nouvelles dynamiques sociales, économiques et culturelles ; elles ont su remplir une série de nouveaux rôles et de fonctions additionnelles à ceux qu'elles remplissaient traditionnellement. Par exemple, les femmes se sont impliquées dans certains scénarios de participation au niveau local, comme les juntes locales, les conseils communautaires à titre de « mères communautaires », etc. (Rapport d'évaluation du plan tri-annuel Oro Verde, 2006). Mais il est vrai que cette implication peut être de courte durée, comme le note une observatrice :

> Nous avons eu l'expérience qu'un groupe de femmes seules ne fonctionne pas. Même si nous n'avons pas détecté le problème exact, à la fin, c'est toujours l'envie qui fait que le travail se [98] détériore. Nous n'essayons pas d'apprendre et de partager, préférant plutôt dévaloriser le travail des autres. (Femme leader travaillant dans les mines, à Ariza, 2007 ; p. 42)

Nous avons été à même de constater le bas niveau de motivation et de participation directe des femmes dans le programme de certification de la région de Tadó :

> La question du genre n'est pas développée dans le contexte de la COV, pour des raisons culturelles ou à cause des conditions de vie des personnes. Les organisations n'abordent pas les questions reliées au genre, en grande partie dû au fait que les femmes n'assument pas leur rôle, et que les hommes ne sont pas prêts à laisser leurs femmes abandonner le foyer pour participer à d'autres activités. (Femme leader travaillant dans les mines, à Ariza, 2007 ; p. 42)

À la vérité, les données recueillies sur le terrain montrent que les femmes, à cause du fait qu'elles ne sont pas directement intégrées au programme, n'assument pas un rôle important dans les activités patronnées par le POV et ne sont pas motivées pour participer dans les organisations. Cette situation entrave l'acquisition de leur autonomie de même que la recherche d'autres occasions qui permettraient d'équilibrer les relations de pouvoirs en vigueur dans le secteur minier.

À cet égard, on peut isoler plusieurs critères qui permettent sans doute d'expliquer comment les relations de pouvoir, l'iniquité et le faible niveau de partici-

pation des femmes influencent la nature même de la gouvernabilité. On peut relever, par exemple, l'absence quasi totale de femmes dans les secteurs opérationnels et administratifs des organismes qui font partie de la COV, ainsi que le nombre très réduit de femmes dans les régions de Tadó et de Condoto qui travaillent dans les activités formelles proposées par le POV. Cette situation est imputable à plusieurs facteurs, parmi lesquels on peut retenir les cinq facteurs suivants : (i) l'existence d'une culture « machiste » traditionnellement développée dans le secteur minier qui affecte la participation des femmes au sein des [99] organisations. La jalousie entre les femmes et le manque de confiance des hommes envers elles les empêche de sortir de situations de dépendance et de résignation face à la précarité et aux injustices qu'elles subissent ; (ii) le faible niveau de scolarité et le manque d'opportunités de travail ; (iii) les difficultés logistiques quant au transport et à la durée du déplacement dû à l'isolement des communautés. À Tadó, la proximité des communautés au centre des opérations des organisations de la COV rend plus facile la communication entre les hommes et les femmes des communautés travaillant dans les mines et celle entre conseils communautaires et leaders du POV. De plus, ceci facilite la participation aux ateliers et aux réunions programmées par la COV, étant donné le temps limité dont disposent les femmes pour participer à des activités en dehors du cadre domestique et aux activités de l'UFP ; (iv) la faible présence de leaders femmes dans le processus de sensibilisation au POV et dans les activités des conseils communautaires affecte aussi le manque de motivation et de participation des femmes au sein du POV. À Tadó, la présence d'une femme charismatique, reconnue et détenant une formation dans le domaine environnemental constitue une source de motivation pour les femmes des communautés qui sont plus aptes à s'impliquer ; et, enfin, (v) la motivation à participer au POV. Cependant, il faut souligner que les femmes de Tadó ont une plus grande marge de manœuvre quant à l'accès aux ressources dû au fait qu'elles travaillent au sein de l'UFP et qu'elles vendent directement leur production aux membres de la COV ; en revanche, à Condoto, les femmes ont moins d'opportunités de s'émanciper et à cause des conditions d'isolement, elles n'ont pas les mêmes chances d'acquérir une plus grande autonomie financière.

[100]

2.4 La coordination familiale et les tâches quotidiennes des femmes travaillant dans les mines dans les communautés de Tadó et de Condoto

Les membres des familles travaillant dans les mines apprennent et s'approprient les formes traditionnelles d'extraction, à travers les activités quotidiennes domestiques. Les femmes préparent la nourriture pour tout le groupe de travail et c'est pour cela qu'elles transportent souvent leurs enfants avec elles, afin de ne pas les laisser seuls dans les maisons, sans nourriture. Pour autant, le rôle des femmes et fondamental dans la production minière, la reproduction et la transmission des traditions minières aux enfants jusqu'à l'âge de 12 ans environ. C'est une pratique généralisée dans la région que de voir les enfants accompagner leurs parents à la mine. Sans participer de manière directe au travail d'extraction, ils collaborent de façon improvisée en jouant avec la tuyauterie, les tubes d'écoulement et les outils pour faire des trous dans la terre ; ils aident aussi en allant chercher de l'eau ou du bois.

Les tâches quotidiennes dans la mine sont sujettes en grande partie aux conditions environnementales et aux nécessités de chaque famille. En général, les mineurs qui n'ont pas de réservoir d'eau ou de motopompe pour transporter l'eau provenant des sources plus éloignées doivent attendre qu'il pleuve afin de pouvoir travailler la terre avec l'eau entreposée durant les jours de pluie.

En général, les femmes des communautés travaillant dans les mines assument les tâches domestiques en fonction d'une culture ancestrale de la division sexuelle des rôles au sein de la famille. C'est-à-dire que les femmes sont rarement secondées par les hommes dans ces activités. Ainsi, les femmes s'occupent de toutes les tâches reliées à la préparation de la nourriture, au soin des enfants, au lavage et au nettoyage des logements. Les activités dans la mine, quant à elles, sont partagées selon les habiletés des unes et des autres de façon à ce que tous les membres de la famille assument une tâche donnée lorsqu'ils sont sur le site de la [101] mine. Les femmes transportent l'eau, les charges lourdes et préparent la nourriture sur le site du travail. Les hommes, quant à eux, se chargent des travaux reliés aux moteurs et dirigent les tâches réalisées au sein de l'UFP, ce qui les place en position de leader. Toutefois, cette règle connaît

des exceptions : dans les UFP où il n'y a pas de moteur, l'homme assume les mêmes fonctions que les femmes à l'intérieur de la mine.

Le salaire perçu lors de la production dans les mines est utilisé, en général, pour les besoins domestiques et scolaires des enfants. Cependant, il arrive fréquemment que le salaire du travail familial soit perçu directement par l'homme, étant donné que c'est lui qui assure la vente de produit au marché ou à la COV, et que l'argent soit utilisé à d'autres fins (le jeu, l'alcool, etc.).

Conclusion

Retour à la table des matières

La première question qui vient à l'esprit au terme de cette enquête de terrain est la suivante : comment faire pour que les femmes participent à des activités reliées au POV de manière à refonder les relations de pouvoir et à réduire les iniquités dont elles sont victimes ? La seconde question est de savoir à quoi est dû leur faible niveau de participation. Faut-il l'imputer aux carences inscrites dans la gouvernabilité appliquée au niveau local, au manque d'intérêt des femmes à participer ou à jouer un rôle dans les activités du POV, à des facteurs culturels qui s'ajoutent aux dures conditions de travail et au faible niveau d'éducation ?

Les entrevues que nous avons menées auprès de ces femmes ont montré à quel point la question des rapports entre les sexes (de genre) était secondaire, sinon marginale. Or, le sort de ces femmes ne pourra pas être amélioré à moins que cette question ne soit placée au centre des préoccupations et surtout des pratiques. Cela dit, les entrevues effectuées ont permis de dégager quelques pistes et d'élaborer des stratégies [102] susceptibles de faciliter la participation des femmes tout en tenant compte de la diversité des situations et de la complexité du contexte social de la région du Chocó.

La première piste est liée à la prévalence de l'informalité dans le secteur minier artisanal, qui est source d'iniquités sans nombre et qui a des répercussions négatives sur le développement des femmes. La seconde est l'inexistence d'une approche participative en ce qui concerne la coordination des pratiques des mineurs artisanaux, une carence qui affecte les pratiques de gouvernabilité et accroit la marginalisation des femmes lors des prises de décisions. Comme l'a écrit Lahiri-Dutt : « *The mining sector*

has conventionally seen the role of women as marginal despite women's active participation in it for many years » (Lahiri-Duttt, 2007, p. 1). En somme, comme le rappelle Maffia, il faut envisager le développement humain « comme une des conditions de la gouvernabilité démocratique et considérer les femmes comme des actrices sociales qui doivent être prises en compte lors de l'évaluation de la qualité du développement et de son évolution » (Maffia, 2007, p. 99).

Or, comme nous l'avons vu, pour effectuer des avancées sérieuses sur ces trois fronts étroitement interreliés que sont l'équité, l'égalité et la gouvernabilité, il faut pouvoir faire face à deux contraintes majeures. *Premièrement*, les conditions de participation des femmes à quelque schème de gouvernabilité que ce soit sont déterminées par le fait que leur tâche quotidienne de travail est doublée ou même triplée à cause des tâches domestiques qui leur sont encore assignées de façon exclusive, avec très peu ou aucune participation de la part des hommes. *Deuxièmement,* les femmes n'ont pas le même statut que les hommes quant à la valorisation de leur capacité à diriger, à parler, à être écoutées ou prises en compte et ce, à cause de l'absence d'une pratique claire de participation dans les activités administratives ou dans d'autres activités productives. À leur tour, ces contraintes empêchent les femmes de sortir de la pauvreté, de la marginalisation ou de la précarité dans laquelle ils [103] vivent. En somme, on ne pourra pas parler de gouvernabilité démocratique tant que l'on refusera de reconnaître clairement les obligations différentielles liées aux inégalités entre les sexes, seule base à partir de laquelle on pourra effectuer des changements radicaux dans la société.

Il faut alors repenser le concept de gouvernabilité et l'envisager désormais comme un mécanisme susceptible de produire de nouveaux consensus entre les femmes et les hommes travaillant dans les mines artisanales où l'on ferait prévaloir la satisfaction des besoins des acteurs et la logique de conservation des ressources. Dans cette optique, la recherche de consensus et les nouvelles pratiques de collaborations permettraient de lier étroitement gouvernabilité et promotion des droits humains comme le propose Maffia (2007).

[104]

Bibliographie

Retour à la table des matières

Amankwah R.K. et Anim-Sackey C. (2003). Strategies for sustainable development of the small-scale gold and diamond mining industry of Ghana, Resour. Policy 29 (3–4), 131–138.

Barreto L. (2003). Formalización de la minería en pequeña Escala en América Latina y el Caribe » Étude financée par le programme de l'industrie minière artisanale à petite échelle (MPE) DE LA IIPM / IDRC, juillet 2003.

Brunelle D. (2007). Gobernabilidad y Democracia en las Américas. Teorías y Prácticas. Collèges des Amérques (Colegio de las Américas). Ecuador.

Carrizosa J. (2001). ¿Qué es ambientalismo ? La visión ambiental compleja. PNUMA / IDEA /CEREC Bogotá.

CASM (2004). Women and Children Workshop, Communities and Small scale minining Annual General Meeting, Colombo, Sri Lanka. http://www.casmsite.org/programs_Research.html consulté en mars 2008.

Chakravorty S. L. (2001). Artisanal and small-scale mining in India, MMSD, No. 78.

Chaparro A.E. (2000). La llamada pequeña minería : un renovado enfoque empresarial, Naciones Unidas, CEPAL, ECLAC, Santiago de Chile.

Chaparro A.E. (2005). La pequeña minería y los nuevos desafíos de la gestión publica, CEPAL, NACIONES UNIDAS, Santiago.

Davis R. (2007). Plan Integral De Largo Plazo De La Población Afrocolombiana Eje Temàtico : Desarrollo Social-Genero.

DANE. (2005). Département administratif des statistiques, Colombie 2005.

Departamento Nacional de Planeación, "Coyuntura económica e indicadores sociales", SISD 30, Bogotá, décembre 2001.

[105]

Dreschler B. (2001). Small-scale Mining and Sustainable Development within the SADC Region, Country Study commissioned by MMSD, 165 p. http://www.iied.org/mmsd.

Hentschel T., Nruschka F., Priester F. (2002). Global report on artisanal and small-scale mining, Working Paper 70, Mining, Minerals and sustainable Development (MMSD) Project, International Institute for Environment and Development (IIED), Londres.

Hentschel T., Hrushka F., Priester M. (2003). Mining, Minerals and Sustainable Development Project. Artisanal and small-scale mining. Challenges and Opportunities, Documento del proyecto MMSD. Ed. IIED-WBCSD. Londres.

Hilson G. (2005). Strengthening artisanal mining research and policy through baseline census activities, Natural Resources Forum 29 144-153.

Hilson G. (2002). Small-Scale Mining in Africa : Tackling Pressing environmental Problems With Improved, Journal of Environment & Development, vol. 11, n° 2, 149-174, Sage publications.

Hinton J., Veiga M.M., Beinhoff C. (2003). Women and artisanal mining : Gender roles and the road ahead, in Gavin Hilson (ed) The socio-economic impacts of artisanal and small scale mining in developing countries, AA Balkema, Swets Publishers, Pays-Bas.

Hinton J., Veiga M.M., Beinhoff C. (2006). Women in artisanal and small-scale mining in África, in Kuntala Lahiri-Dutt and Martha Macintyre (eds) Women Miners in Developing Countries : Pit women and others, Ashgate, Aldershot, pp. 209-225.

IDRC-IIAP (2005). Convenio de donación, Proyecto N° 050317-045 de 19 de Octubre de 2004, “Diagnostico Situacional de la Minería Artesanal y en Pequeña Escala desarrollada por afrocolombianos en Territorios Colectivos de Comunidades Negras en el Chocó Biogeográfico”, Quibdó – Chocó, Région du Pacifique colombien, juin 2005.

[106]

Lahiri-Dutt K. (2006). Gendered Livelihoods in Small Mines and Quarries in India : Living on the edge, Working paper Research School of Pacific and Asian Studies The Australian National University.

Lahiri-Dutt K. (2006). May God Give Us Chaos, So That We Can Plunder' : A critique of 'resource curse' and conflict theories, Development, 49(3), (14-21).

Lahiri-Duttt K. (2007). Importance of Gender in Artisanal and Small-Scale Mining (ASM) RMAP — Australian National University Feeding the crusher in Pakur, India.

Maffia D. (2007). Género y Gobernabilidad democratica, in Brunelle, Dorval, 2007. Gobernabilidad y Democracia en las Américas. Teorías y Prácticas. Collège des Amériques (Colegio de las Américas). Editorial Loja.

Mahon. (2000). The visible evidence of cultural producers, Annual Review of Anthropology 29, pp. 467–492

Mosquera C. (2006). El desafio de la formalización en la minería artesanal y en pequeña escala : Analissi de las experiencias en Bolivia, Colombia, Ecuadoor y Peru. Cooperación, Acción solidaria para el desarrollo Lima CRDI.

Susapu B. and Crispin G. (2001). Country Study Report on Small-scale Mining in Papua New Guinea, Country Study commissioned by MMSD, 30 p.

[107]

Première partie.
La libéralisation des marchés
et les conditions de vie des femmes

IV

La politique familiale au Québec de 1960 à 2006

par
Raquel Duplin

Mise en contexte

Retour à la table des matières

La présente étude consacrée à la politique familiale au Québec prend pour point de départ les résultats avancés dans une recherche précédente sur le libre-échange, la libéralisation et l’emploi des femmes au Québec, qui avait mis en évidence « le rôle que joue le processus de libéralisation, notamment en ce qui concerne les effets des politiques intérieures de flexibilisation du marché du travail, sur les conditions de travail et de vie des femmes au Québec » (Brunelle, Beaulieu et Minier, 2004). Notre hypothèse de départ reprend celle qui avait été avancée dans le rapport en question selon laquelle « l’économie de type providentialiste, c’est-à-dire une politique éco-nomique et sociale qui intervient positivement sur le rapport salarial et qui inscrit ses interventions en lien avec les autres dimensions de la vie des femmes en société, s’avère *dans l’ensemble* plus avantageuse pour ces dernières et que, *a contrario*, une politique axée sur la libéralisation sans frein des marchés intérieurs et extérieurs aura des effets discriminatoires importants à l’encontre des femmes » (*Idem*, p. 2). Cette hypothèse nous conduit à nous attarder plus précisément aux transformations qui ont lieu au niveau normatif et donc à examiner les législations adoptées au Québec pour

ensuite être en mesure de repérer, de comprendre et d'interpréter la direction générale empruntée par la régulation étatique. Le but de cet exercice est de mettre à jour l'ajustement juridique appliqué au niveau des législations ayant une incidence sur les conditions de travail et de vie des femmes. Par ailleurs, afin de vérifier si les transformations actuelles confirment le passage d'une forme étatique providentialiste à une forme étatique néolibérale [108] (Beauchemin, Bourque et Duchastel, 1995), la recherche que nous avons entreprise porte sur l'activité législative des gouvernements québécois pour la période allant de 1994 à 2006. Cependant, pour bien comprendre ces changements et vérifier de quelle manière ils opèrent, nous n'avons d'autre choix que de remonter à la Révolution tranquille.

Cela dit, il est important de souligner que la présente recherche ne tient pas compte des luttes menées par les mouvements sociaux en général, et par le mouvement féministe en particulier, ainsi que de leur impact sur l'évolution de la politique familiale au Québec telle qu'on la connaît aujourd'hui. Il est certain que ces luttes ont fortement contribué à la reconfiguration de la division sexuelle du travail et à l'amélioration de nombreux aspects de la réalité vécue par les femmes à l'intérieur de la famille. En ce sens, le développement de la politique familiale est redevable des luttes féministes menées, entre autres, par la Coalition sur l'assurance parentale qui a revendiqué une politique d'accessibilité applicable à toutes les catégories de femmes en emploi, revendication qui a eu pour effet, en retour, de responsabiliser les hommes face à la prise en charge de leur rôle parental. Dans le même ordre d'idées, ce sont les luttes menées de longue date par les femmes qui ont abouti à l'adoption par l'État d'une politique d'accessibilité à des services destinés à ce qu'on appelle la « petite enfance ». Cette politique a indéniablement contribué à alléger le poids de tâches assumées traditionnellement par les femmes et elle a facilité du même coup leur insertion sur le marché du travail. Il en va de même pour les mesures de conciliation travail/famille récemment encouragées par l'État qui constituent un début de responsabilisation étatique à l'égard de cette question. Quoi qu'il en soit, même si nous sommes tout à fait consciente de l'importance du rôle que ces luttes et ces revendications ont joué dans l'adoption de ces réformes, pour les besoins de la présente analyse, nous concentrerons notre attention sur [109] d'autres facteurs susceptibles d'expliquer les interventions publiques en matière de développement d'une politique familiale globale et cohérente au Québec.

Par ailleurs, nous n'aborderons pas non plus la question de savoir si les législations sous analyse découlent ou non d'une politique de libéralisation adoptée par les gouvernements. En ce sens, notre travail d'analyse se situe en amont d'une réflexion portant sur le rôle de la libéralisation dans la reconfiguration des législations adoptées par le gouvernement provincial. En ce sens, l'enjeu de notre étude est clair : il s'agit de parcourir les différentes législations qui encadrent la famille et d'esquisser un schéma d'ensemble afin de cerner comment opère la transition depuis un modèle de développement providentialiste vers un autre modèle qui, sans être de part en part néolibéral, n'en valoriserait pas moins une logique dont la cohérence peut parfois paraître quelque peu éclatée.

1. Problématique

Retour à la table des matières

Le cadre dans lequel nous inscrivons notre recherche est celui de la transformation d'un modèle étatique providentialiste qui aurait dû, suivant l'hypothèse de départ, être somme toute favorable aux femmes, à un modèle étatique néolibéral, qui leur serait dans l'ensemble défavorable. La problématique oppose donc deux modèles clairement délimités. L'analyse du premier modèle devrait permettre de mettre en évidence un régime de production basé sur la consommation où le salariat jouit d'un statut propre, tandis que la protection sociale répond à la panoplie des risques sociaux causés ou induits par la production manufacturière surtout. Quant au passage au second modèle et aux transformations apportées à la structure providentialiste, ils font appel à plusieurs facteurs qui [110] s'inscrivent dans un contexte à la fois économique, idéologique et politique.

Il s'agit alors de vérifier les conséquences, pour les femmes, de ce passage d'un modèle providentialiste à un modèle néolibéral. Pour ce faire, nous montrerons comment l'État-providence, à travers le processus de salarisation du travail de reproduction, a pu renforcer — malgré des gains obtenus, par ailleurs — certaines modalités de la division sexuelle du travail. Il est ici question d'une distinction sous-jacente aux deux modèles en question, une distinction qui oppose la main d'œuvre active à la main d'œuvre inactive, d'une part, et celle qui oppose travail rémunéré et travail domestique non rémunéré, d'autre part.

La première distinction permet de mettre en lumière le fait que les femmes salariées se retrouvent surtout dans le secteur public. C'est bien sûr l'externalisation de certaines activités liées à l'ensemble d'un « travail de reproduction » — comme l'éducation, la dispense des soins, etc. — qui permet aux femmes de rejoindre le marché du travail, la plupart du temps dans des professions « associées à des rôles traditionnellement féminins, notamment comme soignantes et enseignantes, qui seront éventuellement intégrées aux services publics » (Boivin, 2006, p. 18). Quant à la seconde distinction, elle permet d'établir que les femmes sont les seules, ou tant s'en faut, à assumer l'entièreté du travail domestique non rémunéré. Ainsi, la mise hors jeu de la valeur marchande du travail de reproduction au sein de la sphère domestique et son incorporation dans la catégorie de la main d'œuvre dite « inactive » ont pour conséquence la dévalorisation des tâches assumées dans la sphère domestique et, du coup, elles conduisent à une dévalorisation des femmes qui s'y consacrent. Bref, bien que l'État ait contribué à la salarisation du travail de reproduction, il a également engendré « pour les femmes une [111] ségrégation professionnelle dans des filières moins rémunératrices, source d'iniquité salariale » (Dufresne, 1997, p. 165). En somme, en agissant à la fois en émancipateur tout en pratiquant la discrimination, l'État-providence a joué un rôle contradictoire pour les femmes en renforçant la division sexuelle du travail, d'un côté, et en facilitant leur insertion sur le marché du travail, notamment dans le secteur public, de l'autre.

Quant aux conséquences du retrait de l'État-providence sur la division sexuelle du travail, on devrait sans doute s'attendre à ce que « l'élimination des stabilisateurs normatifs et institutionnels qu'il a mis en place » conduise « à la fragmentation d'un marché en plusieurs marchés du travail et ce, jusqu'à l'intérieur de la sphère privée de production et de reproduction » (Brunelle, Beaulieu et Minier, 2004, p. 8). Cette restructuration étatique conduirait l'État à réduire son rôle de pourvoyeur de services publics en faveur d'un transfert vers le privé et au profit d'une responsabilisation des individus. À son tour, la privatisation des services publics aurait des conséquences négatives sur les conditions de travail et « une plus grande expansion du secteur privé dans le domaine social afin de surmonter la crise de l'emploi conduirait au renforcement d'un type de travail essentiellement féminin où les salaires sont bas » (Brunelle, Beaulieu et Minier, 2004, p.9). Il y a donc lieu de présumer que les femmes seraient davantage touchées que les hommes par une politique économique poursuivant une plus grande libéralisation et favorisant la croissance du secteur privé particulièrement

dans le secteur des services, dans la mesure où ces stratégies conduisent à la multiplication des emplois atypiques et à la consolidation de la sous-traitance, ce qui empêche du coup un nombre croissant de salariées d'exercer leur droit d'association, lequel est le point de départ de l'exercice des autres droits liés au travail (Boivin, 2006, p. 21).

[112]

2. Cadre théorique

Retour à la table des matières

Le cadre théorique que nous allons utiliser pour analyser la politique familiale au Québec devrait faciliter la prise en compte des rapports entre l'État, la collectivité et les femmes, ainsi que la manière dont la politique familiale est constituée en vertu de ces interactions. Nous avons choisi de procéder à l'analyse de la politique familiale au Québec parce que les femmes sont les premières à être touchées par les changements qui y sont apportés et parce qu'elles sont particulièrement sensibles à ces transformations. En effet, une politique familiale met en oeuvre une série de mesures où travail salarié et travail domestique, production et reproduction s'entrecroisent et, en ce sens, une telle politique « renvoie aux politiques de l'État dans le domaine démographique, familial, de gestion de la main-d'œuvre, en même temps qu'elle touche directement aux stratégies des femmes elles-mêmes et aux représentations collectives quant à la place des femmes dans la production et dans la reproduction » (Heinen, 1990, p. 37). Ceci dit, pour arriver à nos fins, nous allons présenter trois concepts qui nous permettront de mettre en lumière les différentes dimensions d'une politique familiale, soit les notions d'externalisation, de représentation et d'*égalité-équité*.

Le premier des trois, le concept d'externalisation, permet de valider l'hypothèse selon laquelle une politique familiale quelconque favoriserait à la fois le désengagement de l'État et la dévolution en direction du marché. Cette externalisation prend une forme plus systématique avec le passage au néolibéralisme, c'est-à-dire à partir de 1997, date à laquelle le gouvernement du Québec s'est doté d'une politique familiale qui instaure un mode de gestion néolibérale. Bien sûr, ce constat nous pousse à nous questionner sur les raisons pouvant expliquer le recours à une telle approche, mais, par la même occasion, ce constat doit aussi nous pousser à nous demander pour

quelles raisons l'État était intervenu *au point de* [113] *départ* quand il avait confié certaines tâches typiquement féminines au secteur public. En termes plus généraux, pourquoi l'État intervient-il pour aider les familles ? C'est pour répondre à cette question que nous avons cru nécessaire de développer les deux autres concepts cités plus tôt, ceux de représentation et d'*égalité-équité*. La représentation renvoie à l'identification des principes et des objectifs explicites et implicites poursuivis par les mesures étatiques. En effet, la politique familiale adoptée par l'État est un révélateur important de la représentation que la collectivité se fait de la famille et des femmes. C'est pourquoi, au-delà des interventions étatiques dans la sphère privée, nous devons aussi expliquer à quel type de représentation familiale, à quelles valeurs et à quels rapports entre les membres de la famille ces interventions renvoient. C'est dire que les mesures relevant d'une politique familiale véhiculent des représentations qui influencent les rapports sociaux de sexe et la recherche de ces représentations dans les mesures de politique familiale aide à rendre compte de la façon dont se construisent ces rapports au sein des sphères domestique et non-domestique.

Quant au dernier des trois concepts, l'*égalité-équité*, il devrait permettre d'évaluer les impacts et les effets des mesures adoptées au regard d'un tandem de valeurs étroitement liées entre elles. L'égalité est habituellement comprise comme visant à éliminer les « divisions, dominations ou hiérarchies sociales, à corriger les injustices ou déséquilibres introduits par différents systèmes tels le patriarcat, le capitalisme, le racisme » (Brossard, 2004, p. 1). Cependant, la recherche de l'égale protection de tous devant la loi, bien qu'elle tende à éliminer les dominations, « ne tient pas compte, dans son application, des discriminations de départ vécues par un groupe donné » et les mesures d'égalité mises en œuvre s'appliquent également tant aux hommes qu'aux femmes (Brossard, 2004, p. 2). L'équité vise ainsi à corriger les inégalités en considérant, dans la loi, les situations différenciées. Dans ce cas, l'État [114] cherche, grâce à l'adoption de mesures législatives, à neutraliser et à atténuer les situations différenciées dues à des inégalités sociales. Ce type d'intervention renvoie à l'idée d'équité qui « tente de ramener l'égalité entre deux personnes ou deux groupes de personnes en introduisant des mesures particulières qui tiennent compte des inégalités de départ » (Brossard, 2004, p. 1). En revanche, le concept d'équité, bien qu'il cherche à rééquilibrer les situations d'inégalité, « ne questionne pas les hiérarchies sociales à l'origine des inégalités » et n'agit pas sur les causes de ces inégalités. En somme, il ne remet pas en cause la division sexuelle du travail puisqu'il cherche à rame-

ner, de manière équitable, l'égalité entre deux personnes par l'ajustement de la contribution et de la redistribution dans les échanges » (Brossard, 2004, p. 1-2). Face au dilemme qui oppose encore l'égalité à l'équité, nous avons opté, dans le cadre de cette recherche, en faveur d'une position qui permet d'évaluer en parallèle les mesures étatiques en matière de politique familiale aussi bien sous l'angle de l'égalité que sous l'angle de l'équité. C'est pour bien montrer l'étroite intimité entre les deux concepts que nous avons choisi de les mettre bout à bout et d'avoir recours à l'expression « *égalité-équité* » [40].

3. Analyse conjoncturelle

Retour à la table des matières

Depuis les années 1960, la politique familiale a traversé trois phases. La première s'étend de la Révolution tranquille jusqu'au début des années 1980, la seconde, des années 1980 jusqu'au milieu des années 1990, et la dernière, de l'adoption d'une nouvelle politique familiale en 1997 jusqu'à aujourd'hui.

[115]

3.1 La phase familialiste

La première période, que nous qualifions de *familialiste*, couvre les premières interventions étatiques dans le domaine de la famille au Québec. L'État québécois, de 1960 au tournant des années 1980, moment habituellement caractérisé comme la période providentialiste, n'a pas répondu aux revendications des mouvements féministes en ce qui a trait au développement d'une politique familiale. Bien que de nombreux programmes sociaux aient été mis en place, l'appareil étatique n'a pas favorisé une externalisation des tâches domestiques, pas plus qu'il n'a procédé à l'élargissement des droits sociaux en faveur de la famille et des femmes. Étant donné que l'activité des femmes à l'intérieur de la sphère domestique entravait leur accès à

40 Voir la fiche synthèse de Louise Brossard intitulé *L'équité et le dilemme égalité-équité*, http ://www.ffq.qc.ca/commission-2004/fiche_3_equite.pdf.

la sphère publique, il aurait été possible, en leur procurant l'accès à des structures publiques comme des services de garde, d'améliorer leur situation et de favoriser leur intégration et, par là, d'intervenir dans le réaménagement de la division sexuelle du travail au lieu de renforcer et de perpétuer les représentations quant à leur assignation à la sphère privée.

Or, à part les dispositions adoptées en 1971 par le gouvernement fédéral au chapitre de l'assurance-chômage concernant les congés de maternité – dispositions qui sont loin d'être d'application universelle [41] — et parental (1990), celles concernant le retrait préventif pour les femmes enceintes (1981) et l'accessibilité à l'avortement dans le réseau de la santé (1977), « l'État opte plutôt pour des mesures de déductions fiscales aux familles » (Dufresne, 1997, p. 167). Seules les femmes oeuvrant dans la fonction publique et parapublique profitent de conditions [116] acceptables en matière de maternité. Or, au début des années 1980, elles ne représentent que 20 % de la main d'œuvre féminine (Baillargeon, 1996, p. 28). Dans ce cas, une grossesse est souvent synonyme pour les femmes d'un appauvrissement temporaire, d'un retour rapide au travail et même parfois, pour celles qui n'ont aucune protection syndicale, d'un renvoi pur et simple (*Idem*).

L'État québécois a ainsi développé une politique des familles fondée sur une approche familialiste de la reproduction reposant essentiellement sur une fiscalisation des besoins, une politique qui ne faisait aucun droit à des revendications féministes comme la mise en place d'un réseau public de garderies. De ce point de vue, la conception du rôle des femmes et des hommes qui est institutionnalisée dans la politique familiale était tributaire d'une idéologie familiale fondée sur le modèle de l'homme chef de famille et de la femme travailleuse d'appoint. Dans le cas du Québec, nous voyons très clairement que le refus de socialiser la prise en charge des enfants et de faire partager certains coûts à l'ensemble de la société reflétait une conception en vertu de laquelle la femme devait assumer seule la responsabilité de s'occuper du foyer et des enfants. Au cours de ces années, malgré les pressions exercées pour que l'État adapte ses politiques et ses législations afin de répondre aux nouvelles réalités et aux revendications des femmes, sa politique sociale ne contribue que très peu

41 « Ce ne sont pas toutes les femmes qui gagnent des revenus admissibles aux prestations de maternité de l'assurance-chômage : celles qui travaillent à leur compte ou comme pigistes, par exemple, ne contribuent pas à la caisse de l'assurance-chômage et ne peuvent donc bénéficier des prestations de maternité offertes dans ce programme » (Baillargeon, 1996, p. 31).

au réaménagement de la division sexuelle. C'est donc dire que l'action publique en matière de politique familiale, pour toute la période dite « providentialiste » au Québec, de 1960 à 1983 [42], n'a pas permis un aménagement de la division sexuelle du travail qui aurait été moins [117] défavorable aux femmes et, en ce sens, on ne peut pas dire qu'il y ait eu de politique familiale progressiste au Québec au cours de ces années.

3.2 La phase familialiste-nataliste

Le développement du providentialisme québécois et les transformations apportées par la Révolution tranquille évoluent en parallèle avec un discours où l'identité nationale devient importante. Les discussions « quant à l'élaboration d'une politique familiale sont écartelées entre des propositions voulant faire de celle-ci une politique de redistribution des revenus ou une politique de la population ayant une composante nataliste » (Bergeron et Jenson, 1999, p. 93). D'ailleurs au cours de la période qui s'étend de 1984 à 1997, le Québec adopte une politique familiale d'orientation à la fois familialiste et nataliste [43]. En réalité, l'État s'implique peu dans la prise en charge des activités domestiques et les mesures qu'il adopte visent avant tout des objectifs démographiques reconduisant la dimension symbolique qui associe les femmes au travail reproductif non rémunéré, puisque ces mesures n'ont pas pour but de promouvoir un aménagement moins défavorable de la division sexuelle du travail.

En fait, le manque d'implication de la part de l'appareil étatique et son refus d'externaliser certaines activités domestiques contribueront à reconduire les rapports de pouvoirs fondés sur le genre tant au sein de la sphère privée que de la sphère publique. En plus d'être nataliste, cette politique familiale maintient une vision familialiste qu'elle inscrit dans la sphère familiale en ne reconnaissant pas la nécessité de mettre

---

[42] Évidemment, il est possible de contester la façon dont nous découpons nos périodes lorsqu'il est question de providentialisme, de remise en question du providentialisme et de néolibéralisme. Cependant, ce découpage correspond à la manière dont nous avons séparé les différentes périodes de la politique familiale au Québec afin de rendre opératoire notre analyse. Ainsi, une contestation de notre périodisation nous semble heuristiquement peu féconde.

[43] Nous voulons toutefois préciser que l'État n'est pas insensible à la cause des femmes, mais la reconnaissance de celle-ci ne signifie pas que les schèmes de pensée familialistes parmi les décideurs politiques disparaissent pour autant, comme l'illustrent les mesures adoptées.

en place des structures améliorant la socialisation du travail de reproduction et, du [118] coup, elle vient renforcer la division sexuelle du travail qui continue de façonner les pratiques quotidiennes. Les femmes doivent alors composer avec ce manque de mesures. Enrobées d'un discours nataliste, les mesures en matière de politique familiale sont explicitement élaborées en fonction de préoccupations démographiques : elles encouragent le retrait des femmes du marché du travail et elles prônent un modèle familial traditionnel basé sur la dépendance des femmes. Aucune mesure ne permet de faciliter leur participation au marché du travail, l'articulation entre travail et famille ne faisant aucunement partie des préoccupations du gouvernement.

Ainsi, au cours de cette période de remise en question de l'État-providence [44], l'État québécois n'a pas contribué au développement d'une politique familiale améliorant la situation des femmes au Québec. Et, puisque les mesures qui relèvent de la politique familiale ont, comme nous l'avons déjà mentionné, nécessairement des effets déterminants sur « les comportements d'activités des femmes, sur leur degré de dépendance économique, et de ce fait sur les rapports de pouvoir fondés sur le genre dans la sphère privée comme dans la sphère publique » (Révillard, 2007, p. 33), cette phase, malgré qu'elle ait fait appel à des partenariats nombreux avec des organisations sociales, n'a pas été particulièrement favorable aux femmes en tant que responsables de famille, bien au contraire.

3.3 La phase travailliste

La période que nous qualifions de *travailliste* — qui couvre les années 1997 à 2006 —, est marquée du sceau des incitations nombreuses à [119] encourager hommes et femmes qui travaillent à demeurer actifs économiquement, mais aussi à encourager les femmes qui ne travaillent pas et surtout celles qui sont à la tête de familles monoparentales à rejoindre la population active. C'est donc au cours de cette période, davantage reconnue comme devant correspondre à la phase néolibérale de l'intervention étatique, que l'État québécois adopte, pour la première fois, une politique familiale globale et cohérente. Présentée en 1996, lors du *Sommet sur l'économie*

44 Comme nous l'avons mentionné dans notre problématique, cette période (1984-1997) que nous qualifions de partenariale sert de tremplin vers une phase néolibérale en matière de régulation sociale.

et l'emploi, la nouvelle politique familiale s'appuie sur une entente sur le devenir social et économique du Québec, où « le gouvernement et ses partenaires se sont entendu sur la nécessité de réformer les services publics en fonction de nouveaux besoins de la société et de la priorité à accordée à l'élimination du déficit » (Marois, 1997, p. VII). C'est dans ce contexte que la politique familiale voit le jour. Deux objectifs lui sont associés : (i) assurer l'équité par un soutien universel aux familles et une aide accrue aux familles à faible revenu ; (ii) faciliter la conciliation des responsabilités parentales et professionnelles et favoriser le développement des enfants et l'égalité des chances (Marois, 1997, p. 11).

3.3.1 Premier objectif : l'équité

Son premier objectif est d'assurer l'équité grâce à un soutien universel aux familles et de proposer une aide accrue aux familles à faible revenu grâce à la mise en place d'une nouvelle allocation unifiée pour enfants. Cette mesure peut être interprétée comme un incitatif pour les femmes monoparentales bénéficiant de l'aide sociale à s'embaucher à tout prix, y compris dans des emplois précaires et mal rémunérés. C'est précisément dans ce sens qu'il est intéressant de noter que le fait d'exprimer un parti pris à l'égard des enfants (Marois, 1997, p. VII) introduit des changements dans la manière de concevoir l'intervention [120] publique. En effet, faire de l'enfant, plus particulièrement de l'enfant pauvre, le centre de la politique sur les allocations occulte complètement la recherche des causes de la pauvreté. Du coup, par cette stratégie, c'est toute la problématique de la vulnérabilité économique des femmes et, implicitement, la question de l'égalité des sexes au sein du marché du travail qui est également occultée (Dufour, 2002, p. 314).

L'allocation unifiée pour enfants se trouve au centre de deux réformes, une réforme de la politique familiale et une réforme de la sécurité du revenu :

> « Si on peut distinguer dans la nouvelle politique familiale des objectifs qui sont explicitement énoncés (aide accrue aux familles à faible revenu, faciliter la conciliation des responsabilités parentales et professionnelles, favoriser le développement des enfants et l'égalité des chances), on peut aussi y voir des objectifs implicites communs à ceux poursuivis par la politique de la sécurité du revenu (accroître l'incitation au travail

> afin de réduire le nombre de bénéficiaires et le coût du programme de la sécurité du revenu). » (Lefebvre, 1998, p. 216.)

C'est à la lumière de tels constats que l'on peut qualifier de « travailliste » la politique familiale en question.

Sans nous engager dans le débat autour de la question de savoir si l'intégration des femmes au marché du travail constitue la voie obligée de leur libération et de leur autonomisation [45], nous voulons soulever ici l'enjeu de la qualité et de la stabilité des emplois offerts aux femmes monoparentales vivant de l'aide sociale dans le contexte de leur intégration au marché du travail et de la politique d'employabilité. En réalité, si nous sommes attentifs au contexte d'adoption et de mise en [121] œuvre de la nouvelle politique familiale, plus précisément en ce qui concerne la mesure d'allocation unifiée pour enfants, nous voyons très clairement que celle-ci concorde surtout avec une « stratégie d'activation commune à l'évolution de la protection sociale dans de nombreux pays développés » (Révillard, 2007, p. 112). Le développement d'une politique d'activation ou d'une politique de *workfare* implique, de manière complémentaire, une dimension contraignante qui consiste à faire du travail rémunéré une obligation. Cette dimension, caractéristique d'une régulation néolibérale, va de pair avec l'orientation que prennent les politiques sociales, dans ce contexte, c'est-à-dire qu'elles sont fondées sur le soutien de l'offre de travail et sur l'idée que l'individu a un devoir d'insertion dans le marché du travail (Bourque, 2004, p. 329).

C'est la question de la moralisation de tels comportements qui pose problème, ainsi que celle des valeurs qui sous-tendent les politiques néolibérales privilégiant la voie de la responsabilité individuelle et celle de la catégorisation, au mérite, des bénéficiaires. En clair, la perte de droits conçus comme universels associés à un devoir de solidarité de la part de la collectivité face aux différents risques sociaux et le remplacement de ceux-ci par des devoirs que les prestataires doivent remplir en contrepartie de leur prestation est révélatrice du développement de mesures associées à des politiques dites « néolibérales ». C'est en ce sens que

> « La majorité du mouvement des femmes (FFQ, AFÉAS, FAFMRQ) est alors intervenue pour protester contre cette perte de droits, en dépit du

---

45 Voir Francine Descarries et Christine Corbeil, « Politique familiale et sécurité du revenu à l'aube de l'an 2000 : regard sur le discours féministe Québécois », dans Renée B.-Dandurand, Pierre Lefebvre et Jean-Pierre Lamoureux (dir.), *Quelle politique familiale à l'aube de l'an 2000,* Éditions l'Harmattan : Québec, 1998, p.111-122.

> fait que le projet visait à favoriser un retour rapide des mères monoparentales sur le marché du travail. Ce positionnement traduit bien le fait qu'actuellement, les menaces pesant sur les acquis des mouvements des femmes sont davantage associées au néo-libéralisme et au désengagement de l'État, qu'au familialisme » (Révillard, 2007, p. 113).

Bref, la politique familiale même « si elle va dans le sens d'une remise en question de la division sexuelle du travail, en favorisant l'accès [122] des femmes à l'emploi, cette stratégie est par ailleurs crainte par de nombreux défenseurs de la cause des femmes au Québec du fait de la dimension contraignante de ce processus d'activation et de la précarité associée à la perte de droits indépendants de la participation au marché du travail » (Révillard, 2007, p.112).

La nouvelle allocation pour enfants vise à rendre le travail faiblement rémunéré plus attrayant et à multiplier les mesures répressives vis-à-vis des bénéficiaires de l'assistance-emploi, notamment les jeunes aptes à travailler et les mères seules sans emploi. L'allocation unifiée pour enfants instaure un traitement différencié entre les femmes monoparentales bénéficiaires de l'assistance-emploi et les femmes monoparentales, entre les familles bénéficiaires de la sécurité du revenu et celles à faible revenu. La multiplication des relations de protection et des devoirs entre l'État et les bénéficiaires affecte principalement les femmes. Le traitement réservé aux bénéficiaires n'est pas le même et, dans la perception de leurs droits sociaux, les femmes continuent à être discriminées [46]. Il n'y a donc pas, dans le cas de l'allocation unifiée pour enfants, un travail de remise en question du sexe « du *genre* » comme principe organisateur du social, pas plus qu'un questionnement en profondeur des raisons qui sont à la base de l'inégalité des rapports sociaux.

Dans le cas des deuxième et troisième objectifs, qui sont de faciliter la conciliation des responsabilités parentales et professionnelles, d'une part, et de favoriser le développement des enfants et l'égalité des chances, de l'autre, ils passent par la mise en place de services de garde. L'instauration des soins publics aux enfants suit la stratégie d'employabilité et d'activation de la politique familiale du gouvernement, notamment [123] parce que la création des services de garde correspond à la volonté de prendre le virage de l'économie sociale et de créer de nouveaux emplois déclarés afin de contrer

---

46 Pour une application de cette idée au régime d'organisation du travail, voir Marie-Pierre Boucher, *Les femmes comme travailleur idéal-typique*, Institut de recherches et d'études féministes, document de travail, 2007.

le travail au noir. Que faut-il retenir de ces quelques éléments et comment doit-on interpréter ces objectifs de la politique familiale ainsi que la mesure qui leur est associée, la création d'un réseau de services de garde au Québec ? Nous allons apporter trois réponses à ces questions.

En premier lieu, le réseau ne favorise pas tous les ménages et certains subissent des pertes importantes, notamment les femmes monoparentales vivant de l'assistance-emploi qui ne sont plus admissibles à certains programmes. Dans ce cas, l'adoption de mesures contraignantes face aux femmes assistées qui perdent une source de revenu et ce, à cause de la politique de services de garde, viserait à accroître leur employabilité (Rose, 1998, p. 259). En somme, une activation trop brutale jumelée à l'inadéquation des politiques de réinsertion risque d'entraîner des effets négatifs sur les conditions de vie de certaines de ces femmes.

En deuxième lieu, l'externalisation de certaines activités domestiques et la prise en charge consécutive de la part de l'État du secteur des services de garde avaient au départ comme objectif de faciliter la conciliation des responsabilités parentales, de favoriser le développement des enfants et l'égalité des chances. Ainsi, l'État, par son implication, devait assurer l'institutionnalisation et la professionnalisation de ce secteur. C'est pourquoi il était légitime de s'attendre à une meilleure reconnaissance du travail des femmes dans ce secteur. Or, le réseau des services de garde a été scindé en deux par suite de l'adoption du projet de loi 8 et du projet de loi 124. Dans le premier cas, le gouvernement crée deux catégories de travailleuses oeuvrant dans le même réseau [124] avec, d'un côté, les éducatrices en installation qui bénéficient, dans l'ensemble, de conditions de travail négociées et de protections sociales et, de l'autre, les responsables de service de garde (RSG) qui se voient refuser l'accès à la syndicalisation, sont privées de protection sociale et exercent leur emploi en dehors du régime prévu par les normes minimales du travail. L'attitude du gouvernement face à ces travailleuses illustre clairement la non reconnaissance de leur travail d'où découlent des conditions de travail difficiles dans le but implicite de réaliser des économies. Ce qui semble paradoxal, dans le discours officiel, c'est d'associer une amélioration des conditions de vie des femmes et l'évolution des services de garde, alors que les conditions de travail des RSG sont reléguées au second plan ou totalement mises de côté. En ce sens, même s'il s'agit de services publics, la méthode prise afin de procéder à une socialisation des tâches domestiques, et plus précisément la manière dont se fait l'externalisation, nous apparaît inacceptable et celle-ci se produit de façon à amé-

liorer les conditions de vie de certaines femmes au détriment des conditions de travail d'autres. Le système de services de garde n'est pas uniforme et les conditions de travail ne le sont pas non plus. Nous reprenons encore une fois le principe de différenciation où, cette fois-ci, l'application se fait au niveau des conditions de travail des femmes et, par conséquent, au niveau de leurs conditions de vie. En effet, le gouvernement, dans sa stratégie de gestion des RSG, où l'on retrouve une main d'œuvre essentiellement féminine, développe des relations salariales qui sont différentes de celles dont jouissent les travailleuses des centres pour la petite enfance (CPE). En leur imposant le statut de travailleuses autonomes, ces femmes se retrouvent dans des situations de travail plus précaires que leurs consoeurs. En clair, le régime de travail réservé par l'État aux RSG renforce les inégalités entre les femmes oeuvrant dans un même réseau en plus de témoigner d'une polarisation certaine des conditions de travail.

[125]

En troisième lieu, en adoptant le projet de loi 124, le gouvernement privilégie la voie qui lui permet de faire des économies dans le soutien accordé aux RSG sur le dos des éducatrices travaillant dans les garderies à but lucratif dont le salaire est inférieur à celles se trouvant dans les CPE en installation tout en tentant de se soustraire à l'application de la *Loi sur l'équité salariale*. Le gouvernement cherche ainsi à réduire les coûts associés au financement du réseau des services de garde. Par cette stratégie de financement qui le mène à se décharger d'une bonne partie des coûts associés aux frais de gestion des CPE, il pourra réaliser une économie substantielle et ce, au détriment des salariées dans les garderies à but lucratif. On applique ici un principe de différenciation sur les conditions de travail des femmes, mais aussi sur l'ensemble du réseau des services de garde lui-même, qui mine l'égalité des chances pour tous les enfants. Dans les deux cas, dans la foulée du désengagement de l'État, l'externalisation élargit l'univers d'application de la loi du marché. Le portrait qui se dessine est le suivant : d'une part, nous avons les CPE qui offrent des conditions de travail aux femmes et des services éducatifs de bonne qualité et, d'autre part, nous avons l'État qui paie pour le développement d'un réseau de garderies à but lucratif dans lequel les conditions de travail des femmes et la qualité des services éducatifs sont de moins bonne qualité. Le paradoxe ainsi soulevé est celui du privé qui devient public par le biais de l'intervention étatique qui privilégie, dans un deuxième temps, un renversement en faisant en sorte que le public devienne privé. Or, une intervention

de l'État en faveur de la privatisation d'une partie du réseau des services de garde entraîne de sérieux préjudices pour de nombreuses femmes, créant une polarisation des conditions de travail, mais aussi une polarisation des services offerts au sein du secteur des soins aux enfants.

[126]

Nous pouvons alors revenir sur notre hypothèse de départ pour mettre en évidence le risque de voir s'installer « une spirale de déqualification du travail des femmes dans le secteur des services de substitution aux tâches domestiques non rémunérées » (Brunelle, Beaulieu et Minier, 2004, p. 9). Cette *spirale* doit être mise en parallèle avec le désengagement de l'État et son désir de privatiser les services de garde entraînant alors la possibilité d'une précarisation des conditions de travail des femmes dans ce secteur. D'où, encore une fois, cette idée de l'application d'un principe de différenciation venant renforcer la division sexuelle du travail puisque l'État, en prenant la voie de la privatisation, reconnaît implicitement que le travail des femmes dans ce secteur majoritairement féminin et fortement lié au travail de reproduction vaut moins que celui des hommes. Par là, il entérine la hiérarchisation de la division sociale du travail dont les principes et les effets permettent la reconduction de représentations socialement construites qui se traduisent par l'incarnation de statuts différenciés selon les sexes, lesquels impliquent des inégalités entre les hommes et les femmes.

3.3.2 Deuxième objectif : la conciliation et développement

Le deuxième objectif de la politique familiale est de faciliter la conciliation des responsabilités parentales et professionnelles. Il passe par l'instauration d'un régime d'assurance parentale visant « à soutenir les parents dans les soins qu'ils apportent aux nouveau-nés ou aux enfants adoptés, en créant de meilleures conditions d'accès aux congés de maternité et aux congés parentaux et en indemnisant plus généreusement ces congés » (Marois, 1997, p. 25). L'objectif explicite du gouvernement est de compenser les lacunes du programme fédéral et de faire en sorte que la *parentalité* ne soit plus la cause immédiate d'une baisse du niveau de vie. L'ouverture du régime dans le but de répondre [127] aux nouvelles exigences du marché du travail représente un objectif tout à fait louable, mais nous devons vérifier les effets qui découlent de la façon dont s'actualise sa poursuite. Ainsi, au-delà de l'objectif de conciliation tra-

vail-famille, nous croyons que la manière dont se développe la politique de conciliation demeure ambigüe. En effet, celle-ci est développée dans le cadre d'une politique d'activation où l'employabilité des femmes et la flexibilisation des conditions de travail, en particulier dans des secteurs à forte concentration féminine, sont une priorité. La politique d'articulation travail-famille s'appuie sur un discours d'égalité entre les sexes, sauf que ce discours se loge entre deux types d'acteurs : d'une part, ceux pour qui elle présente clairement des avantages économiques quitte à voir certaines inégalités se consolider et, d'autre part, ceux qui sont à la recherche d'un meilleur aménagement de la division sexuelle du travail. C'est d'ailleurs de là que la politique de conciliation travail-famille tire toute son ambigüité. En fait, la politique familiale qui vise à réconcilier vie familiale et vie professionnelle est suffisamment laxiste pour être intégrée ou, à tout le moins, servir d'appui ou de tremplin aux intérêts plus généraux qui ont trait à l'organisation du travail dans un cadre de libéralisation, ainsi qu'aux enjeux liés à l'économie et à l'emploi.

En liant la politique de conciliation et la libéralisation de manière plus serrée, on saisit mieux la logique d'ensemble de son adoption, ce qui nous permet d'avancer quelques propositions et mises en garde. La politique de conciliation, même si elle vise à améliorer la réalité familiale des femmes, pourrait également faciliter le développement de nouvelles formes de travail qui sont indispensables au réaménagement de l'organisation du travail, qui requiert une organisation de plus en plus flexible du temps de travail, des évolutions qui mènent, en bout de piste, à une précarisation des conditions de travail. C'est pourquoi la flexibilité qui est recherchée [128] peut à la fois correspondre à une meilleure conciliation entre la vie familiale et professionnelle ou à une détérioration des conditions de travail, puisqu'elle est alors utilisée par les entreprises pour réduire les coûts relatifs à certaines protections ou encore pour miner les droits des salariées. En conséquence, la conciliation pourrait avoir pour effet de prolonger et même de renforcer le traitement différentiel jusque-là accordé aux femmes sur le marché du travail. Ce qui nous mène à l'idée que le marché du travail contemporain est principalement caractérisé par la flexibilité et la création de statuts différenciés, comme le montre Marie-Pierre Boucher lorsqu'elle écrit que « la flexibilité, en tant que modalité d'application de la libéralisation, serait un élément explicatif de cette segmentation, de même qu'une caractéristique différenciée de chacun des marchés du travail » (Boucher, 2007, p. 5). En ce sens, la politique de conciliation pourrait être un avatar d'une politique de libéralisation des marchés. Comme nous

l'avons déjà mentionné, l'emploi est placé en priorité des préoccupations du gouvernement à partir du Sommet de 1996 et devient la condition de possibilité de l'intégration sociale et économique des uns et des autres tout en contribuant au renforcement de la croissance économique du Québec. Ce projet mené par le gouvernement, et dont les paramètres sont ceux de l'employabilité — surtout celles des femmes — pourrait expliquer par la suite, ce désir de mieux combiner vie familiale et vie professionnelle. En ce sens, la stratégie derrière la mise en place de mesures de conciliation travail-famille pourrait également reposer sur le principe d'activation de la main d'œuvre et de la participation de tous au marché du travail. Nous revenons à cette idée avancée plus tôt d'une activation de la politique familiale et, dans ce cas, la politique familiale constitue moins une mesure de soutien qu'une mesure d'assouplissement du marché du travail. Il y aurait donc un glissement dans la compréhension des politiques de conciliation qui pourraient en réalité viser aussi à renforcer l'employabilité de la main [129] d'œuvre féminine sur le marché du travail. L'accent qui est mis sur cette employabilité des femmes l'est au détriment de la promotion de l'égalité d'accès au marché du travail et de l'accession à des emplois décents. En ce sens, la conciliation entraine la flexibilisation.

Conclusion

Retour à la table des matières

Nous sommes tout à fait d'accord que la politique familiale mise place au Québec depuis 1997 est de loin la plus avantageuse que les femmes aient connu depuis les années 1960 et qu'elle est le résultat de longues revendications de la part des mouvements féministes. Ainsi, même si le sexe – le genre - demeure un principe organisateur du social, il nous faut redire que la politique familiale actuelle constitue une avancée en faveur d'une majorité de femmes, surtout dans son volet de l'assurance parentale. Les revendications féministes se poursuivent, notamment en ce qui concerne le développement d'une politique cadre en matière de conciliation travail/famille. Ainsi, en 2004, le ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille lance la consultation *Vers une politique gouvernementale sur la conciliation travail-famille* et propose un document visant à susciter la discussion sur ce thème. La consultation est présentée comme un premier pas vers l'adoption d'une politique publique en ma-

tière de conciliation travail-famille. Le gouvernement entend doter le Québec d'une politique familiale rassembleuse et adaptée aux nouvelles réalités familiales (MESSF, 2004, p. 3). *Grosso modo,* le document de consultation sur la conciliation travail-famille insiste, en particulier, sur certains acquis comme l'accessibilité aux services de garde et la générosité du futur régime d'assurance parentale, dont le fonctionnement cherche à éliminer les discriminations basées sur le temps de travail, le salaire gagné et le type d'emploi. Bien que le gouvernement reconnaisse certains principes, aucune solution réelle au problème de la conciliation travail-famille n'est [130] apportée et les constats posés dans le document avaient déjà été établis depuis longtemps. En fait, seules des questions demeurées sans réponses, sont posées par le gouvernement. Le document présente le seul avantage de faire un portrait de la situation, même s'il demeure incomplet à plusieurs égards (Intersyndicale des femmes, 2005, p. 3). À ce jour, la politique québécoise en matière de conciliation travail-famille est encore à venir. Ainsi, trois ans après le début des consultations, aucune politique de conciliation ayant des effets structurants sur les autres politiques ou programmes n'a été élaborée.

Si nous avons souligné les avancées ainsi que les avantages de la nouvelle politique familiale pour une majorité de femmes, il n'en demeure pas moins que les remarques que nous avons effectuées dans cette étude consacrée à la politique familiale cherchent à ouvrir la voie à des explications supplémentaires quant aux raisons ayant pu mener à son adoption, ainsi qu'à susciter une réflexion quant aux modalités de son application dans certains cas en particulier. Certes, les nouvelles mesures de la politique familiale ont pu être adoptées parce que les mouvements de femmes ont mené d'importantes luttes au cours des dernières décennies. Cependant, nous ne pouvons fermer les yeux sur le contexte dans lequel ces mesures ont été adoptées et dans lequel elles sont maintenant développées. C'est donc sur cette contextualisation, autre que celle directement reliée aux luttes des femmes, que nous voulions insister dans cette étude pour souligner l'ampleur des enjeux reliés au développement de la politique familiale. C'est dans cette direction que nous avons choisi de pousser notre étude et c'est à partir de là que nous pouvons affirmer que la politique familiale est un bon exemple d'une initiative gouvernementale qui peut être subordonnée à la poursuite d'autres objectifs, notamment ceux qui sont liés à une politique de l'emploi.

[131]

Aujourd'hui cette politique se construit principalement autour des femmes, des familles à faible revenu, mais aussi autour des enfants futurs-producteurs, « entérinant le " recul " d'une certaine forme de protection sociale » (Dufour, 2002, p. 303). Dans notre cas, l'État semble de plus en plus sympathique à la cause des familles et de moins en moins à celle des chômeurs, spécifiquement face aux mères seules sans-emploi (Dufour, 2002, p. 317). « Cette approche à double sens introduit de nouvelles inégalités de traitement entre les citoyens, les parents-travailleurs bénéficiant de mesures de soutien, alors que les mesures répressives se multiplient à l'égard des bénéficiaires de l'aide sociale. » (Dufour, 2002, p. 317) D'où peut-être ce qui doit être identifié comme un changement dans les raisons globales poussant les gouvernements à intervenir au sein de la politique sociale. Ce qui nous conduit à soulever la question de l'activation de la politique familiale, activation propre à l'orientation que prennent les politiques sociales dans un contexte de libéralisation et à laquelle nous pouvons combiner, comme nous l'avons mentionné, une certaine précarité des conditions de travail associée à la perte de droits indépendants de la participation au marché du travail.

En terminant, nous voudrions rappeler que, si nous avons qualifié la dernière phase de la politique familiale au Québec de « travailliste », c'est parce qu'il nous a semblé que la politique familiale en question s'intégrait fort bien dans une stratégie d'ensemble qui vise essentiellement la création d'emplois. À son tour, cette finalité contribue à entretenir l'ambigüité autour du concept d'égalité entre les sexes qui apparaît alors comme un prétexte pour atteindre un objectif précis et non comme une véritable finalité poursuivie par le gouvernement. En ce sens, les mesures qui découlent de la nouvelle politique familiale, bien qu'elles soient dans l'ensemble plus avantageuses pour une majorité de femmes, conduisent en parallèle à la création de statuts différenciés qui renforcent les inégalités entre les hommes et les femmes, voire entre les femmes elles-mêmes, au lieu de les réduire.

[132]

Bibliographie

Retour à la table des matières

Boivin L. (2006). Les femmes dans l'engrenage mondialisé de la concurrence. Le cas des travailleuses des services d'aide à domicile au Québec. Québec.

Boucher M.P. (2007). Les femmes comme travailleur idéal-typique. Document de travail, IREF/.

Bourque M. (2004). Répression et conciliation, les deux modèles de politiques sociales au Canada, in Jules Duchastel et Raphaël Canet (dir.). La régulation néolibérale : crise ou ajustement. Montréal : Athéna Éditions, p. 325-348.

Brossard L. (2004). L'équité et le dilemme égalité-équité, édition électronique, http://www.ffq.qc.ca/commission-2004/fiche_3_equite.pdf.

Brunelle D., Beaulieu E. et Minier P. (2004). Le libre-échange, la libéralisation et l'emploi des femmes au Québec, Rapport de recherche, Observatoire des Amériques et Institut de recherches et d'études féministes, UQAM.

Quelle politique familiale à l'aube de l'an 2000 ?, Éditions l'Harmattan : Québec, p. 111-122.

Dufour P. (2002). L'État post-providence : de nouvelles politiques sociales pour des parents producteurs. Une perspective comparée, Revue canadienne de science politique, vol.35, no 2 (juin), p. 310-322.

Intersyndicale des femmes. (Janvier 2005). Mémoire soumis dans le cadre de la consultation « Vers une politique gouvernementale sur la conciliation travail-famille, édition électronique,
http://www.aptsq.com/documents/comiteservices/fem_2005-01_memoire.pdf .

Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille. (2004). Vers une politique gouvernementale sur la conciliation travail-famille, Québec : Gouvernement du Québec.

Révillard A. (2007). La cause des femmes dans l'État : une comparaison France-Québec (1965-2007), Thèse de doctorat, Cachan, École normale supérieure de Cachan.

[133]

Première partie.
La libéralisation des marchés
et les conditions de vie des femmes



La libéralisation des marchés et les conditions de travail des femmes au Québec [47]

par
Marie-Pierre Boucher

Retour à la table des matières

À la lumière des transformations néolibérales affectant la population féminine au Québec, ce texte porte sur les changements touchant les conditions de travail et de vie des Québécoises. À cette fin, il présente une hypothèse permettant d'interpréter ces transformations, hypothèse selon laquelle les travailleuses québécoises incarneraient l'idéal-type [48] de la flexibilisation des conditions de tra-

---

[47] Cet article reprend le contenu d'une communication présentée au colloque « Gouvernance et démocratie dans les Amériques : expériences et recherches de terrain », organisé par l'Observatoire des Amériques et le Collège des Amériques, en collaboration avec l'Institut de recherche et d'études féministes (IREF), dans le cadre du 76e Congrès de l'ACFAS, les 6 et 7 mai 2008. Il présente également la problématique d'une recherche financée par le CRSH qui porte sur l'impact de la libéralisation des marchés sur les conditions de vie et de travail des femmes au Québec depuis l'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis en 1989, recherche menée sous l'égide de l'Observatoire des Amériques et de l'IREF, en collaboration avec la Fédération des femmes du Québec.

[48] Un idéal-type est une figure constituée par le chercheur à partir des caractéristiques générales d'un phénomène. Cette figure doit rendre compte de faits marquants qui se rapportent à ce phénomène et qui peuvent dessiner une tendance nous permettant de saisir la signification d'une réalité sociale. En d'autres termes, un idéal-type n'est ni une pure construction mentale, ni un exposé de cette réalité dans toutes ses subtilités.

vail. La flexibilité serait ainsi la caractéristique qui permettrait de caractériser les changements apportés au système d'emploi dans la foulée des politiques de libéralisation. Par ailleurs, faire des femmes l'idéal-type des conditions salariales actuelles suppose que la forme de l'emploi atypique se généralise et s'applique désormais à toutes les catégories d'emploi, alors que cette forme d'emploi était historiquement l'apanage d'une main-d'œuvre féminine discriminée.

L'analyse comprend deux parties. Dans la première, j'expose et j'examine l'hypothèse avancée plus tôt ; dans la seconde partie, je traite de l'impact des conditions d'emploi des femmes sur leur participation à la vie politique. J'aborde alors les inégalités comme frein à la participation démocratique des femmes et j'examine la croissance des inégalités en regards de trois enjeux : la syndicalisation, la segmentation et ses effets sur la croissance des inégalités par rapport aux cycles économiques et, [134] enfin, le développement des services aux personnes. Par rapport à mon hypothèse, la première partie de cet article va me permettre de montrer que les femmes ont connu des dégradations spécifiques de leurs conditions de travail et que la croissance de la flexibilité touche cette main-d'œuvre de manière spécifique.

1. Du rapport au régime salarial

Retour à la table des matières

Au Canada, la libéralisation constitue une des dimensions importantes de la transition d'un État social-démocrate vers un État néolibéral. En ce qui concerne les conditions de travail et de vie, cette libéralisation se dégage de la cohérence entre les stratégies entrepreneuriales et organisationnelles qui attribuent une *place* aux employés, et l'encadrement législatif qui, d'un côté, favorise ces stratégies et qui, de l'autre, sanctionne ces places pour façonner des *statuts* salariaux. En d'autres termes, j'étudierai la transition du rapport salarial fordiste au régime salarial de la segmentation flexible comme manifestation de la libéralisation.

Le concept de rapport salarial dit « fordiste » a été élaboré en référence aux États-Unis pour décrire le fonctionnement et le mode de régulation du système de l'emploi durant la période qui va de la fin de la Deuxième Guerre mondiale jusqu'aux années 1970 (Aglietta, 1976). Ce qui est notable dans ce rapport salarial,

c'est qu'il a été construit autour de l'homme pourvoyeur. Sa figure centrale est l'employé qui travaille à temps plein, qui a un contrat permanent, qui dispose d'un revenu régulier, croissant et suffisant pour faire vivre ses dépendants et consommer. De plus, comme le montrent entre autres Vosko (2003), Brunelle (2003) et Porter (2003), le système de protection sociale est lui aussi centré autour de cette figure. Or, nombre de travailleuses et travailleurs ne correspondent pas à ce cas de figure et ont un statut salarial très différent. C'est d'ailleurs pour en rendre compte qu'a été mise en évidence la [135] segmentation du système de l'emploi (Doeringer et Piore, 1971 ; Tremblay, 1997). Ainsi, le concept de segmentation a permis d'établir une distinction entre les employés, rattachés au marché primaire de l'emploi — aussi appelé marché interne – et ceux et celles qui relèvent d'un marché périphérique dit aussi « secondaire ». Cet *autre* marché du travail est caractérisé par des emplois moins protégés, moins payés, avec des relations salariales moins réglées ou moins conventionnées. De plus, les emplois qui appartiennent au marché secondaire sont dotés d'un accès limité au système de protection sociale et à ses avantages. En somme, ces emplois atypiques sont caractérisés par la flexibilité. C'est dans ce segment secondaire que se retrouvent surtout les femmes, les jeunes, les minorités raciales et ethniques, ainsi que celles et ceux qui viennent d'entrer sur le marché du travail.

Cependant, pour rendre pleinement compte du passage d'un rapport salarial fordiste — qui couvre, en gros, les années 1940-1975 — à un régime salarial flexible et segmenté qui aurait été mis en place en 1989, il faut également prendre acte de la consolidation et de la multiplication des marchés périphériques qui opéraient en marge du rapport salarial fordiste, mais qui n'avaient pas retenu l'attention des chercheurs et des institutions à l'époque. Cette question fera l'objet de la section qui suit.

1.1 La sur-représentation des femmes dans les relations salariales flexibles

Alors que les femmes, en particulier les mères, participaient en nombre toujours croissant au système de l'emploi, les emplois périphériques ont connu une forte croissance, surtout à compter du milieu des années 1970. C'est en raison de

cette croissance que le rapport salarial fordiste ne permet plus de décrire la réalité du système de l'emploi et que le type de relations salariales imputées aux travailleuses peut servir d'idéal-type [136] pour concevoir le *régime* [49] salarial contemporain, caractérisé par la flexibilité dans les conditions de travail.

La flexibilité reflète l'érosion des éléments constituants qui définissaient le rapport salarial fordiste comme, notamment, l'ajustement des augmentations salariales selon les hausses de productivité, la définition précise des tâches et des postes, la permanence en emploi, les horaires réguliers et les avantages sociaux. Il faut toutefois rappeler que la notion de flexibilité recouvre deux types de pratiques : la flexibilité interne qui renvoie aux stratégies de production et autres stratégies organisationnelles, d'une part, et la flexibilité externe qui renvoie à la multiplication des statuts atypiques, de l'autre [50].

Pour faire des travailleuses l'idéal-type du régime salarial « flexible », il faudrait que leur participation salariale reflète une tendance forte des transformations du système de l'emploi et du système de la protection sociale. En termes clairs, il faudrait que la flexibilité soit une caractéristique déterminante des conditions d'emploi et de vie des salariées québécoises *et* une tendance affectant l'ensemble des rapports salariaux. Biel le postule aussi, lorsqu'il écrit que « récemment le concept de flexibilité qui est né, à l'origine, en référence au travail féminin, s'est élargi pour devenir un point central de la restructuration commencée au début des années 80 » (Biel, 2003, p. 29). Enfin, la libéralisation et la globalisation devraient expliquer en partie ces transformations du système de l'emploi en stimulant le recours à la flexibilité et en favorisant l'éclatement du rapport salarial en une multiplicité de statuts d'emploi précaires.

---

49 J'ai voulu éviter de négliger le segment secondaire, comme le fait l'École de la régulation, dans l'élaboration du rapport salarial actuel en intégrant d'emblée la perspective de la segmentation. Il me fallait alors proposer, en lieu et place de la notion de rapport salarial, celle de « régime salarial ». Un rapport salarial suppose ou implique une étroite parenté entre les relations salariales. Or, c'est justement ce qui ne semble pas caractériser la nouvelle configuration des relations et des conditions de travail. Celle-ci semble plutôt multiplier les statuts salariaux, i.e. les segments (ou les systèmes) de rapports salariaux. Je propose donc de remplacer le concept de « rapport salarial » par celui de « régime salarial » pour décrire les réalités actuelles de conditions de travail et de vie.

50 Dans cet article, je m'intéresse surtout au second cas de figure.

[137]

Or, si, sur le plan chronologique, la flexibilisation précède le recours à la libéralisation des marchés de la part des gouvernements, il serait contradictoire d’imputer la flexibilité à cette libéralisation. En fait, les deux procès sont liés à un point tel qu’il est parfois difficile de les distinguer, comme le montre la récession économique du début des années 1980 qui révèle au grand jour la crise du rapport salarial fordiste [51] et qui met aussi en lumière à quel point la flexibilisation et la libéralisation servent à la fois de stratégies de sortie de crise et de nouveau cadre d’orientation des politiques économiques (Bellemare, 1989 ; Dubé et Mercure, 1997).

Ce nouveau cadre pourrait donc expliquer la détérioration relative des conditions d’emploi à laquelle on assiste depuis une trentaine d’années. Comme le montre Husson, depuis les années 1980, la part des revenus du travail dans le PIB diminue par rapport à celle qui est accaparée par les profits. C’est un phénomène structurel qui témoigne d’une inflexion historique. Il touche tous les pays [52]. L’auteur évoque une inflexion historique dans la mesure où la tendance longue et, en tout cas, celle ayant marquée le fordisme, implique que les salaires croissent avec la productivité et que la part de la croissance économique allouée aux salariés reste constante par rapport à la part allant aux profits (Harribey, 2004 ; Picketty, 1997). Ce n’est plus le cas. Parallèlement, le salaire réel moyen des Canadiens et des Canadiennes travaillant à temps complet n’a augmenté que de 53 $ entre 1980 et 2005 [53]. Enfin, au Québec, de 1976 à 1995, « alors que l’emploi total connaissait une croissance de 25,5 %, le travail atypique augmentait de 135 %. En comparaison, l’emploi typique n’augmentait que de 6,6 % » (Desrochers, 2000, p. 47).

---

51 Ainsi que le prétendent les économistes de l’École de la régulation comme Boyer (2001) et Husson (2008).

52 Les pays où la tendance paraît moins marquée, comme aux États-Unis, ont simplement connu une hausse spectaculaire des revenus salariaux des salariés les plus fortunés. Le fait que ces revenus comptent pour des salaires dissimule donc cette tendance.

53 « Les gains médians des Canadiens travaillant à temps plein toute l'année ont peu changé au cours du dernier quart de siècle, connaissant une hausse légère pour passer de 41 348$ en 1980 à 41 401$ en 2005 (en dollars constants de 2005). » (Statistique Canada, 2008, p. 6)

[138]

La multiplication des statuts d'emploi et la flexibilité passent par l'application de politiques de libéralisation. Libéraliser consiste en effet à alléger les systèmes productifs, salariaux et sociaux de leurs nombreuses rigidités, accusées de nuire à la capacité de s'adapter à la conjoncture actuelle. La flexibilité va de pair avec la réduction des coûts du travail, nécessaire pour profiter d'avantages concurrentiels, surtout dans le contexte de la globalisation des économies. Ses formes correspondent à la multiplication du travail indépendant, du travail à temps partiel, des contrats temporaires, des doubles emplois, du travail sur appel ou à domicile, ainsi que des contrats négociés par le biais d'agences de placement.

En somme, c'est désormais sur le travail que pèse l'ajustement à la concurrence globale et le recours à la flexibilité apparaît comme une caractéristique centrale de la libéralisation.

> Une enquête canadienne révèle que le quart des entreprises répondantes, représentant par ailleurs 54 % de l'emploi, ont indiqué que la réduction des coûts de main-d'œuvre était très importante, voire essentielle, pour leur assurer une situation concurrentielle avantageuse. Cette stratégie a touché des entreprises dans les secteurs de la construction, des communications, de l'enseignement et des finances. Parmi les moyens utilisés en vue d'augmenter la flexibilité, vient en premier lieu la réduction d'effectif, puis par ordre décroissant d'importance, viennent le recours à la sous-traitance (17,4 % des entreprises), l'embauche de personnel temporaire (12 %) et de personnel à temps partiel (12 %). (Desrochers, 2000, p. 19)

À la lecture de cette citation, l'hypothèse de départ semble confirmée d'emblée puisque la flexibilité des statuts d'emploi – historiquement associés à la main-d'œuvre féminine – caractérise désormais la majorité l'avant des emplois créés depuis les années 1980. Toutefois, pour aller encore plus loin, il faut montrer en quoi et comment les femmes étaient d'emblée des travailleuses périphériques du marché secondaire et, à ce titre, déjà fortement affectées par la flexibilité dans les statuts d'emploi.

[139]

Selon Vosko (2003) et Tremblay (1997), entre 1945 et 1975, le système de l'emploi était effectivement segmenté selon une ligne de démarcation sexuelle et

raciale. D'ailleurs, Juteau et Laurin-Frenette avaient déjà insisté sur cet aspect dans un article publié en 1988. Or, un examen rapide du système de l'emploi durant cette période ne confirme pas cette représentation simple.

Postuler que, depuis toujours, les femmes se retrouvent généralement dans le segment secondaire du système de l'emploi et que, grosso modo, toutes les femmes sont dans des relations d'emploi flexibles ne permet pas de rendre compte avec finesse des changements ayant affecté leurs conditions de travail et de vie depuis une trentaine d'années. Alors que plusieurs auteurs (notamment Porter et Vosko) confirment que les systèmes de protection sociale et d'emploi sont configurés autour de la figure du pourvoyeur et que l'irrégularité de la participation salariale féminine est prise pour acquis, la croissance du taux de participation des femmes s'est accompagnée, dans les faits, de gains en matière de conditions d'emploi et d'accès à la sécurité sociale. Il faut alors supposer que, durant la « période fordiste », certaines femmes jouissent de conditions d'emploi caractérisant le marché interne – songeons aux employées d'État – tandis que d'autres restent confinées au marché périphérique. En prenant acte de la persistance de ghettos d'emplois féminins, il faudrait donc plutôt évoquer une double segmentation, à savoir une segmentation typiquement féminine et une segmentation masculine. Cette double segmentation met alors en évidence l'encastrement de la segmentation du système de l'emploi dans la division sexuelle du travail. En d'autres termes, la division sexuelle du travail englobe cette double segmentation sexuée dans la mesure où, à segment équivalent, les travailleuses n'ont jamais bénéficié, au cours de cette période, de conditions de travail et de salaires aussi bonnes que celles des hommes [54], en plus de devoir prendre en charge les services domestiques.

[140]

La prise en considération d'une double segmentation favorise deux types d'analyse. Elle permet, *premièrement*, de fournir une base plus solide à l'analyse des transformations des conditions d'emploi et de vie des femmes. Par exemple, elle contribue à dégager des trajectoires de mobilité. Ainsi, l'impact différencié de la libéralisation sur les conditions de travail des femmes peut être mesuré avec plus de finesse. D'ailleurs, à la lumière d'une synthèse des grands effets de la

---

54 C'est ce que cherche aujourd'hui à corriger la loi sur l'équité salariale.

libéralisation globale sur les femmes effectuée récemment (Boucher, 2009), j'ai d'ailleurs constaté que la globalisation touche les femmes de manière distincte en raison des inégalités et des discriminations systémiques qui les affectent au départ. En situant leurs parcours à partir de la segmentation des conditions d'emploi, on peut alors analyser les transformations ou la stagnation des statuts salariaux et des conditions de vie spécifiques aux femmes. J'illustre cette approche dans la section suivante. *Deuxièmement*, cette stratégie permet d'analyser l'usage fait par les employeurs et les gouvernements de la division sexuelle du travail. Le même bilan des écrits a justement révélé comment la dynamique de la globalisation néolibérale utilise les inégalités de sexe. Ainsi, les femmes ne forment pas une main-d'œuvre périphérique de cette dynamique. Au contraire, leurs activités et la croissance de leur taux de participation au système de l'emploi sont au cœur d'une globalisation néolibérale qui exploite la division sexuelle et transnationale du travail pour diminuer les coûts de production et exacerber la concurrence entre travailleuses et travailleurs.

Pour intégrer les résultats de cette recherche et actualiser les intuitions concernant les transformations des conditions de travail et de vie des Québécoises, j'ai donc conçu un régime salarial à sept segments. Je vais maintenant en faire la présentation. Puis, j'illustrerai sa pertinence à partir de quelques exemples de mobilité entre les segments de statuts d'emploi. C'est à la lumière de cette présentation qu'on pourra conclure que certaines femmes, surtout celles qui sont situées dans des ghettos d'emploi, ont en effet connu une situation qui s'apparente au glissement de [141] l'emploi typique vers l'emploi atypique. Bref, ces femmes connaissent une mobilité descendante et une dégradation notable de leurs conditions d'emploi en raison des politiques de libéralisation. Dans la mesure où ces situations sont rattachées à des ghettos d'emploi, on pourra aussi conclure que la main-d'œuvre féminine est affectée de manière particulière, sans doute systémique, par la libéralisation.

1.2 Se mouvoir d'un segment à l'autre : pour le meilleur et parfois pour le pire

Cinq critères permettent de distinguer les segments du régime salarial à l'étude. Ces critères sont : (i) le type de contrat ; (ii) le mode de rémunération ; (iii) les avantages sociaux ; (iv) le pouvoir dont peuvent bénéficier les employés (incluant la syndicalisation) ; et, enfin, (v) l'encadrement législatif. Chacun des critères est décliné en sous-variables [55] et chacune des sous-variables est rattachée au segment qui lui correspond de manière significative, ce qui contribue à établir un portrait cohérent de chaque segment. Par ailleurs, chaque segment se dégage des autres grâce à une ou plusieurs caractéristiques spécifiques : pour le premier segment, c'est la rémunération ; pour le travail indépendant, c'est l'absence de subordination juridique ; pour le segment de l'atypie, c'est ce qui le distingue, par la négative, du segment de l'emploi, etc.

Selon mes recherches passées et actuelles, le régime salarial « *flexi-segmenté* » paraît se décliner en six segments, auxquels j'ai ajouté un septième segment afin de tenir compte de la division sexuelle des services domestiques et communautaires. Seuls les cinq premiers sont étudiés en raison de la difficulté d'accès aux données sur le secteur informel. Ce sont : [142] (i) la haute direction ; (ii) les professionnelles et consultantes indépendantes ; (iii) les employées permanentes ; (iv) les travailleuses atypiques ; (v) les travailleuses à statut particulier (migrantes temporaires ou saisonnières, travailleuses bénéficiant de programmes d'employabilité) ; (vi) les travailleuses de l'économie informelle ; et (vii) le *travail* domestique et autres prestations bénévoles.

Je vais maintenant présenter les grandes lignes des intuitions d'analyse des transformations des conditions d'emploi des femmes que me permet d'envisager cette segmentation. Pour ce faire, je m'attarderai dans un premier temps sur le

---

55 Par exemple, pour chaque type de contrat, on trouve les sous-variables suivantes : indépendance, permanence, atypie (temps partiel, temporaire, sur appel, cumul d'emplois, agence d'emplois temporaires), ententes d'employabilité et de migration temporaire ; pour les modes de rémunération : salaire, commission, dividendes, actions et stock options, réductions d'impôt, avantages en biens et services (voiture, téléphone, voyages, etc.), revenus différés, bourses et subventions, etc.

segment de l'emploi (1.2.1). Je suppose que la libéralisation a limité la croissance de ce segment. Dans un second temps, je mettrai en évidence les données qui illustrent la sur-représentation des femmes dans des formes d'emploi atypiques [56].

1.2.1 Dégringoler de l'emploi

En prenant au sérieux l'intuition d'une double segmentation sexuée du système de l'emploi pour la période fordiste, je dois montrer qu'un certain pourcentage de travailleuses se retrouvait dans des emplois de type standard ou marché interne (3e segment). Je songe ici aux employées des grandes entreprises du secondaire (les conductrices de machine à coudre, les secrétaires) et du tertiaire (les téléphonistes de Bell), ainsi qu'aux employées d'État (surtout dans les services publics et sociaux : les enseignantes, les infirmières, les travailleuses sociales, les professionnelles, etc.). Pour la période actuelle, il faudrait alors savoir si les délocalisations, les rationalisations et la sous-traitance ont entraîné une dégradation [143] numérique ou qualitative de ces emplois et si la croissance des emplois de bonne qualité a été ralentie par la libéralisation. Certes, l'emploi permanent est en croissance pour les femmes. Cependant, il serait juste d'envisager que les conditions politico-économiques ont ralenti l'accès des femmes à de bons emplois. Trois exemples permettront de soutenir cette intuition. Le premier concerne l'emploi dans la fonction publique et le recours croissant aux emplois flexibles. Le second exemple touche le secteur des NTIC. Le dernier exemple, un peu plus long, concerne les ouvrières du textile. Il est notable que ces trois exemples sont liés à des secteurs d'emploi typiquement féminins [57], ce qui signalerait la pertinence d'un modèle à double segmentation.

---

56 Dans ce texte, il ne saurait être question de présenter l'accès différencié à la protection sociale, malgré que ce soit un excellent indicateur de conditions de vie qui s'avère extrêmement utile pour la recherche. Les éléments qui sont présentés dans les points suivants n'illustrent que les relations salariales et ne mettent donc pas en évidence le fait que la flexibilité est liée à la diminution des coûts de la main-d'œuvre parce que les protections sociales sont réduites. Pour le faire, il faudrait compléter l'analyse des relations salariales associées à chacun des segments (les conditions de travail) par celle des statuts salariaux. C'est l'articulation de l'un et de l'autre qui façonne les conditions de vie.

57 La fonction publique est typique de l'emploi féminin depuis moins longtemps et d'une manière qu'il faudrait spécifier.

Il est d'abord notable que les employés d'État ont connu, sinon une dégradation salariale, du moins une stagnation par rapport au secteur privé tout au long de la période. J'en parle en termes de recul, dans la mesure où la social-démocratie s'accompagnait de promesses de traitement exemplaire pour les employés de l'État. Mais je veux surtout signaler comment, en raison de la discrimination systémique, les femmes sont plus susceptibles d'avoir été touchées par la flexibilité dans les conditions de travail. Les femmes employées de la fonction publique québécoise sont sur-représentées dans les postes techniques et de bureau (près de 70 % en 2002) (Fortin, 2005, p. 2-4), dans l'enseignement primaire et dans les soins infirmiers. Or, le temps partiel et l'emploi atypique sont plus importants dans ces postes. Au Québec, l'employeur qui a le plus souvent recours aux agences de placement est le gouvernement et il le fait pour combler des postes dans les soins infirmiers, mais surtout pour le personnel de bureau : « Le personnel administratif et de bureau était et demeure de loin le plus en demande, ce qui explique l'importance de la présence féminine parmi cette main-d'œuvre. » (Desrochers, 2000, p. 146) Ainsi, les femmes occupent 65,5 % des emplois occasionnels [58]. [144] L'embauche des travailleuses par l'entremise d'agences de placement est clairement liée à « la recherche de flexibilité et de réduction des coûts de main-d'œuvre. » (Desrochers, 2000, p. 148) Enfin, l'utilisation fréquente et prolongée de travailleuses contractuelles est extrêmement pénalisante pour les femmes en âge d'enfanter.

Je vais maintenant mobiliser un autre exemple, celui des téléphonistes de Bell. Depuis le tout début du XXe siècle, la téléphonie est un secteur d'emplois typiquement féminin. Jusqu'à la fin des années 1940, les femmes y sont employées temporairement, jusqu'à leur mariage. Puis, en profitant des changements de mentalité et des conventions collectives, elles ont accédé à la permanence et aux avantages sociaux. La libéralisation met fin à ce mouvement de consolidation professionnelle. En 1999, le gouvernement déréglemente le secteur des télécommunications. Bell a le feu vert pour donner certains services en sous-traitance et les services auxquels songe la compagnie ne relèveront pas de la Loi sur les télécommunications et ne seront plus liés par l'ancienne convention collective. Les travailleuses ont donc pu être licenciées puis réembauchées à rabais par un sous-traitant (Excell Global Services) dont BCE reste actionnaire majoritaire. Ces femmes tra-

---

58 Statistique de 2002. Rapportée par Fortin, 2005 : 1-4.

vaillent non seulement selon des conditions largement revues à la baisse, elles ont aussi perdu leur fonds de pension lors de la transaction. Vingt-quatre ans d'économies sont ainsi captées par les banques. Satisfait de cette transaction, le gouvernement provincial a poussé le cynisme jusqu'à subventionner l'entreprise sous-traitante pour sa création d'emplois ! Ce faisant, le déversement des téléphonistes n'est jamais apparu comme une perte nette d'emplois, mais bien plutôt comme une création d'emplois [59]. Au même moment, Bell Canada continuait ses démarches pour faire rejeter le jugement sur l'équité salariale rendu en faveur des téléphonistes par le Tribunal des droits de la personne. Les hommes, à leur tour licenciés lors d'une seconde phase de restructuration, ont plutôt constitué leurs propres compagnies qui viennent [145] d'être réintégrées à Bell. Les deux groupes ont assurément connu une semblable dégradation de leurs conditions salariales (perte des avantages sociaux, coupure très importante dans les salaires). Cependant le groupe d'hommes s'est constitué en compagnie, alors que le groupe de femmes est resté au statut de travailleuse jetable… Et c'est sans compter la délocalisation de ces emplois au Nouveau-Brunswick, alors que les corps de métier masculins ne peuvent pas être délocalisés étant donné l'exigence de proximité eu égard aux services offerts.

Je voudrais maintenant m'attarder au secteur manufacturier. Je commence par rapporter les données d'un premier rapport de recherche, présenté en 2004 [60].

> En ce qui concerne la fabrication de vêtements, qui est un sous-secteur de la fabrication de biens non durables, les données confirment que les femmes y sont majoritaires (62,6 % de la population active et 61,4 % des personnes occupées) et ce sont elles qui ont écopé de 80 % des pertes d'emplois entre 1986 et 2001. Le plus frappant dans les données est l'écart de salaires entre les hommes et les femmes. […] les femmes gagnaient à peine 56 % du salaire des hommes. (Brunelle et al., 2004, p. 72)
>
> Il semblerait ainsi que l'entrée en vigueur de l'ALE en 1989 marque le début d'une période de pertes d'emplois, et que ce sont les femmes qui ont essuyé les pertes les plus lourdes. Cependant, il convient de

59 Source : le film de Caroline Martel, « Dernier appel », ONF.

60 L'Observatoire des Amériques s'intéresse aux effets de la libéralisation des marchés sur les conditions de travail et de vie des femmes du continent américain depuis 2003. En 2004, un premier rapport de recherche était publié, rapport qui a par la suite servi de base aux travaux menés grâce à des fonds octroyés par le CRSH.

> rappeler que la fin des années 1980 est marquée par une récession, et que c'est sans doute ce facteur qui influe sur les niveaux d'emplois, d'avantage que le libre-échange lui-même. (Brunelle et al., 2004, p. 69)

En somme, au cours de la période qui suit l'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange entre les États-Unis et le Canada (ALE), les ouvrières du textile ont connu d'importantes pertes d'emploi au Québec. Elles semblent également avoir été grandement touchées par la flexibilité. [146] Selon Jackson, le libre-échange encourage le recours aux relations de travail atypiques, une conclusion à laquelle arrive également Appay, qui a réalisé une étude sur la sous-traitance en 1998. Jackson écrit :

> [L'emploi atypique] résulte des stratégies concurrentielles des employeurs, telles que la sous-contractualisation, l'externalisation du travail, la variation des heures de travail afin de minimiser les coûts fixes associés à la main-d'œuvre permanente, à temps plein et qui bénéficie souvent de régime de retraite ou de la syndicalisation. (Jackson, 1999, p. 101 [61])

Or, comme je le suggérais, ces stratégies de flexibilité seront mobilisées de manière distincte en fonction du sexe.

> Dans les régions industrialisées de longue date, comme le Québec, où les coûts de la main-d'œuvre sont plus élevés, la mondialisation semble forcer nombre d'entreprises à réorienter ou à renforcer leur stratégie concurrentielle, soit en tentant de minimiser les coûts de la main-d'œuvre par la flexibilité du travail (heures de travail, statuts d'emploi et rémunérations réduites), soit en optant pour la mise en place d'une production à valeur ajoutée reposant sur une stratégie de qualité du produit. Des techniques comme la qualité totale, le zéro défaut, le juste à temps et d'autres sont alors invoquées. Ces deux stratégies ont sans doute une incidence différente sur les conditions de travail des hommes et des femmes. Par ailleurs, comme les hommes et les femmes continuent d'être situés dans des catégories professionnelles et des secteurs différents, on peut penser que l'effet de ces stratégies pourrait également être différencié, bien que peu d'études aient tenté de vérifier cette hypothèse. (Tremblay, 2000, p. 175)

---

61 « [Atypical work] is driven by employer competitiveness strategies of contracting-out and out-sourcing work, and making the hours of work highly variable in order to minimize the fixed costs of permanent, full-time workers who usually have access to benefits such as pensions and are frequently unionized. » (Traduction de MPB).

Pour aller dans ce sens, je reprends les résultats d'une enquête menée par deux sociologues du travail sur les changements apportés dans quatre secteurs manufacturiers au Québec pour la période 1988-1994 (Dubé et Mercure, 1997). Ces chercheurs souhaitaient connaître les [147] stratégies choisies parmi quatre types de flexibilité [62]. Je ne m'attarde qu'aux résultats liés aux deux sous-secteurs que sont celui de l'habillement et celui du textile.

Dans le premier cas, il s'agit d'un secteur où plus du trois quarts de la main-d'œuvre de production est féminine. Les établissements comptent généralement moins de cinquante employés. Dans ce sous-secteur, le nombre d'établissements a cru de 12 % depuis les années 1960, tandis que le volume de main-d'œuvre est en décroissance depuis 1970 (-20 %).

Le sous-secteur du textile, qui paraît légèrement plus technique, a au contraire une plus grande proportion d'hommes affectés aux tâches de production. Depuis les années 1960, mais surtout depuis les années 1980, ce secteur a connu une croissance importante du nombre d'établissements et du nombre d'employés. Au cours des vingt dernières années, la proportion de femmes a également augmenté.

Les changements réalisés dans ces deux sous-secteurs semblent confirmer ce qu'une analyse en termes de division sexuelle du travail nous prépare à trouver. L'industrie de l'habillement, qui mobilise une technologie légère et emploie une majorité de femmes, n'a pas connu d'importants changements technologiques, elle n'a pas non plus augmenté de manière significative son volume d'expédition ou sa gamme de produits (quoiqu'un peu, à ce dernier chapitre, dans 51 % des cas). C'est un sous-secteur qui a surtout opté pour la flexibilité numérique. Le contraire est enregistré dans le sous-secteur du textile, dominé par la main-d'œuvre masculine. Des changements ont été apportés dans l'appareil de production (volume des expéditions, diversification de la gamme des produits, techniques de production ayant des conséquences sur l'organisation du travail). Ce sous-[148] secteur a surtout opté pour des flexibilités techniques et financières, moins dommageables pour les salariés. Une plus grande participation des salariés a aussi été favorisée.

---

[62] Financière (ajustement des coûts d'exploitation aux fluctuations de la demande), technique (capacité de modifier rapidement la gamme des produits), organisationnelle (modification dans le nombre de niveaux hiérarchiques), numérique (recours à la sous-traitance ou à des agences de louage de main-d'œuvre).

Sur la base du résumé de cette enquête, je propose une interprétation « d'étape » sur la division sexuelle du travail et la flexibilité. Je veux mettre en évidence deux mouvements qui signalent un effet distinct de la libéralisation, ou un mode distinct de flexibilisation sur les secteurs d'emploi féminins et masculins : 1) l'emploi associé à la figure du salarié masculin paraît davantage touché par la flexibilité fonctionnelle ou organisationnelle ; 2) les relations de travail associées à la figure de la salariée semblent plus affectées par la flexibilité numérique. D'autres analyses, menées dans le cadre de la recherche en cours, confirment d'ailleurs que le recours à la flexibilité numérique affecte surtout la main-d'œuvre féminine dans le sous-secteur de l'habillement. En effet,

> [e]n ce qui a trait à la précarité de l'emploi des femmes, nous remarquons des disparités selon le statut de l'emploi occupé. Alors qu'elles occupent 28,5% de tous les emplois du secteur de la fabrication, les femmes occupent un pourcentage systématiquement supérieur dans les emplois plus précaires, soit les emplois à temps partiel (52,5%), temporaires (38,8%), saisonniers (37,9%), à terme ou à contrat (41,5%). À l'inverse, elles sont sous-représentées dans les emplois à temps plein (27,6%) et dans les emplois permanents (28,2%). (Brunelle et al., 2004, p. 69)

Or, la libéralisation dans ce secteur a directement favorisé le développement de cette flexibilité numérique. Comme le montre Jean-Luc Pilon (2004), l'abolition des décrets de convention collective visant l'industrie du vêtement et la protection des travailleurs non-syndiqués a permis le recours au travail à domicile. Elle encourage parallèlement la diminution de la rémunération du travail. Ainsi, l'adaptation du secteur du vêtement à la globalisation des marchés suppose la précarisation des conditions de travail et de vie des personnes qui y travaillent. Or, ces [149] dernières sont majoritairement des femmes et les femmes immigrées y sont sur-représentées :

> Dans le secteur manufacturier, les salariées immigrantes présentent un revenu annuel médian (RAM) inférieur à celui des femmes nées au Canada (25% de moins, soit un RAM de 16,043$). Le RAM des salariées immigrantes de ce secteur est nettement inférieur au RAM de cette population tous secteurs confondus (18,362$). (Camo, 2003, p. 11)

La référence faite à la croissance de l'embauche par le biais d'agences de placement dans le secteur public, de même que les exemples portant sur la téléphonie

et l’habillement, reflètent une détérioration des conditions de travail. L’éclatement de l’emploi par le recours à la flexibilité numérique et statutaire est responsable de cette diminution. En raison de la libéralisation, les postes où prédomine la main-d’œuvre féminine paraissent connaître des transformations plus dommageables pour la qualité des conditions de travail que celles qui affectent la main-d’œuvre masculine. Les prochaines sections sont justement consacrées à l’exposition des données concernant les segments 2 – le travail indépendant – et 4 – les statuts atypiques. Je m’attarderai sur la place des femmes dans les statuts atypiques, ainsi que sur les différences entre les liens que les femmes et les hommes entretiennent avec le travail indépendant. Je rappelle que je cherche à savoir comment la libéralisation affecte le système de l’emploi et, en particulier, les conditions de travail (les postes) et de vie (les statuts) des Québécoises. Je cherche ainsi à suivre les trajectoires de mobilité entre les segments. Enfin, je voudrais savoir si ces trajectoires nous renvoient à une utilisation spécifique et systémique de la main-d’œuvre féminine ou bien à un rapprochement des conditions de travail des femmes et celles des hommes. À la lumière des précédents développements, tout porte à croire qu’au lieu d’être de plus en plus nombreuses à accéder à l’emploi permanent de bonne qualité, les femmes paraissent sur-représentées dans les postes flexibles (segment 4) ou dans le travail indépendant (segment 2). Le point suivant, consacré à cette dernière forme de participation [150] économique, commence pourtant par une mise en garde relativement aux conditions de perception de cette mobilité.

1.2.2 Se faire travailleuse indépendante

À la suite des travaux de Delphy (2002), on doit rappeler que, jusqu’à récemment, les travailleuses indépendantes qui assistaient leur mari étaient absentes des statistiques et que seule l’activité de l’homme y figurait. Cette absence introduisait un biais dans l’interprétation de la croissance du nombre de travailleuses indépendantes pour la période concernée. Par ailleurs, on devrait constater une diversification des services exercés par les travailleuses indépendantes qui irait de pair avec la croissance de ce segment.

Ce segment représente 13 % de l'emploi au Québec en 2003. Bien que le travail indépendant soit en croissance pour les femmes et en décroissance pour les hommes depuis 1991 (une variation de 7 % dans un sens ou l'autre), il est nettement plus important pour les hommes que pour les femmes (66,4 % et 33,6 %). Cependant, selon les données colligées dans le rapport cité plus tôt, la croissance du travail indépendant des femmes aurait été à la fois beaucoup plus significative et plus élevée que celles des hommes entre 1988 et 2002 : « le nombre de travailleuses indépendantes y a crû de 33,5 %, alors que le nombre de travailleurs indépendants masculins n'a augmenté que de 8,8 % » (Brunelle et al., 2004, p. 59).

Il est connu que, depuis une vingtaine d'années, les femmes sont moins affectées que les hommes par le chômage conjoncturel. Or, cet avantage semble dissimuler l'importance des stratégies alternatives empruntées par les femmes pour pallier le manque d'emplois. Le travail indépendant est l'une de ces stratégies.

[151]

> Parmi les facteurs proposés pour expliquer le mieux la décision de devenir travailleuse ou travailleur autonome, deux sont hors du contrôle de la volonté de la personne concernée, soit la perte d'emploi, le chômage ou l'inactivité et la transformation du lien d'emploi. […] les femmes se démarquent nettement comme victimes de la transformation du lien d'emploi. En effet, bien que ce phénomène n'affecte encore qu'une très petite proportion des autonomes, les femmes ont vu leur contrat de travail se transformer en contrat de service ou d'entreprise près de trois fois plus souvent que les hommes (5,38 % des femmes comparativement à 1,91 % des hommes). (Desrochers, 2000, p. 98)

Ainsi, les pertes d'emploi, les restructurations, de même que le développement de la sous-traitance peuvent être directement responsables de la croissance du travail indépendant, elle-même renforcée sinon causée par la libéralisation et la concurrence [63]. Le recours à cette forme de participation économique permet la réduction des coûts d'entretien de la force de travail : « La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse constatait [1995] que le recours à la sous-traitance s'exerce de plus en plus comme nouvelle pratique d'entreprises flexibles et contribue au contournement des règles du travail salarié. » (Desro-

63 « L'augmentation de l'importance du secteur tertiaire par rapport au secteur manufacturier et la privatisation de certains services gouvernementaux » (Desrochers, 2000, p.116) font aussi partie des facteurs explicatifs.

chers, 2000, p. 111) La conséquence de ces stratégies est l'augmentation de la précarité globale des travailleuses et travailleurs : « En 1996, 43,3 % de l'ensemble des autonomes et la majorités des travailleuses autonomes (53,3 % d'entre elles) appartenaient à la catégorie que nous reconnaissons comme précaire. Sur le plan des revenus, rappelons que 90 % des travailleuses autonomes sans personnel ont gagné moins de 20 000$ en 1993. » (Desrochers, 2000, p.116)

À statut égal, le travail indépendant n'a pas le même visage pour les hommes et les femmes. Par exemple, les femmes sont beaucoup moins susceptibles que les hommes d'employer du personnel (23,4 % pour les femmes, contre 76,6 % pour les hommes en 2003). Comme travailleuses [152] indépendantes sans employés, les femmes continuent de gagner moins que les hommes et d'être exclues de plusieurs régimes de protection sociale, voire de bénéficier de régimes de protection de moindre envergure. Les travailleuses et travailleurs indépendants doivent eux-mêmes contribuer aux régimes de protection du revenu. Or, les femmes ont moins tendance à le faire que les hommes. Par ailleurs, l'accessibilité à l'assurance-parentale pour les travailleuses et travailleurs indépendants contribuerait à limiter cet effet. Malgré cette innovation législative récente, la croissance du travail indépendant féminin implique une précarisation des conditions de vie des femmes.

1.2.3 Elles sont toujours sur-représentées dans l'emploi flexible

Les femmes sont sur-représentées dans les formes d'emploi atypiques, comme le mettent en évidence les données colligées dans le rapport de 2004.

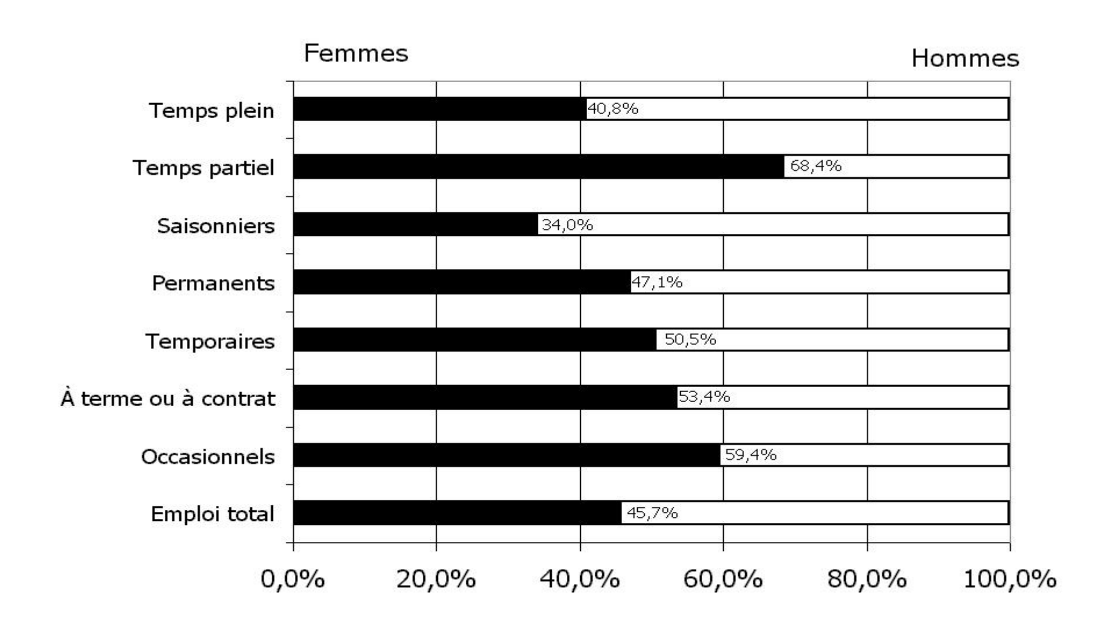
> Les données sur la permanence de l'emploi selon le sexe montrent que la proportion de femmes dans les emplois permanents a augmenté de seulement 1 % depuis 1997, tandis qu'elle a augmenté de 2,2 % dans les emplois temporaires, de 2,5 % dans les emplois à terme ou à contrat et de 2,0 % dans les emplois occasionnels. Autrement dit, les emplois précaires croissent à une vitesse supérieure que les postes permanents, bien que ces derniers continuent de représenter la majorité des emplois créés de 1997 à 2002. Cela aboutit, en 2002, comme le montre la figure suivante, à la situation où le pourcentage d'emploi des femmes dans les emplois à temps partiel (68,4 %) et occasionnels (59,4 %) est largement supérieur au taux global de participation des femmes à l'emploi (45,7 %). (Brunelle et al., 2004, p. 60)

[153]

Figure 1 :

Proportion de femmes par statut d'emploi et par permanence

(Québec, 2002)



Le segment de l'atypie comprend une variété sans doute infinie de contrats d'emploi. Pour ce portrait, je ne retiens que les contrats à temps partiel et les contrats temporaires. Je présente essentiellement les statistiques de participation féminine.

Temps partiel

Tandis que l'écart entre les hommes et les femmes qui occupent des emplois à temps plein diminue progressivement de 1976 à 2005 (67,9 % des hommes et 32,1 % des femmes en 1976, alors qu'ils sont 57,5 % d'hommes et 42,5 % de femmes en 2005 – en raison, surtout, de la progression du travail à temps plein pour les femmes), l'écart entre les hommes et les femmes pour ce qui est de

temps partiel [64] reste constant tout au long de la période, les hommes occupant le tiers de ces emplois et les femmes les deux tiers. En outre, le temps partiel ne cesse de progresser tout au long de la période, en chiffres absolus, passant de 229,000 travailleurs et travailleuses en 1997 à 674,000 travailleuses et travailleurs en 2005 [65]. Pour être plus précis, en mobilisant la relation entre [154] la progression du temps plein par rapport au temps partiel, il faut constater qu'alors que le temps partiel ne représente que 9% de l'emploi total en 1976 (228,000 travailleuses et travailleurs pour un volume d'emploi total de 2,543,000), cette proportion ne cesse de croître. En 1982, le temps partiel représente déjà 14 % de l'emploi total. Dix ans plus tard, il oscille autour de 17 % et stagne à 18 % depuis le XXIe siècle (Institut de la Statistique du Québec, 2006).

C'est évidemment dans le secteur des services que les femmes travaillent le plus à temps partiel.

> La présence des travailleuses et travailleurs à temps partiel est particulièrement prononcée dans les services où les femmes représentent une proportion importante de la main-d'œuvre, soit les services personnels où 37,5 % de la main-d'œuvre est occupée à temps partiel, l'hébergement et la restauration (36,4 %), les divertissements et les loisirs (33 %) et le commerce de détail (27,1 %). (Desrochers, 2000, p. 51)

Par ailleurs, selon le rapport de 2004, « la finance, les assurances, l'immobilier et la location, comptent également parmi les secteurs les plus touchés par l'emploi à temps partiel » (Brunelle et al., 2004, p. 55).

Dans la mesure où, dans le secteur des services, le sous-secteur du commerce se féminise, il faut s'interroger sur la croissance du travail à temps partiel dans ce sous-secteur. Or, contre toute attente, la progression du travail à temps plein est plus importante que celle du travail à temps partiel depuis 1988. Cette progression pourrait toutefois dissimuler l'importance des heures coupées, un important indicateur de flexibilité au travail dans ce sous-secteur et de détérioration des conditions de vie.

---

64 Le temps partiel suppose de travailler moins de 30 heures par semaine pour un emploi donné.

65 Au Canada, le travail à temps partiel féminin décroît depuis quelques années (Statistique Canada, 2006a, p. 114).

> Tout comme le domaine des services en général, le secteur du commerce se féminise : la proportion de femmes y est passée de 43,2 % en 1988 à 48,1 % en 2002, ce qui représente une augmentation de 4,9 %. Fait notable, la proportion de femmes dans les emplois à temps plein a augmenté à ce même rythme, tandis que la proportion de femmes dans les emplois à temps partiel n'a [155] augmenté que de 1,2 % sur cette même période. On note les mêmes tendances dans le sous-secteur du commerce de détail, où l'augmentation de la proportion de femmes dans les emplois à temps plein a aussi été plus forte (5 %) que dans les emplois à temps partiel (1,2 %). Malgré cela, les femmes n'en continuent pas moins d'occuper, sur toute la période, entre 62 % et 65,9 % des emplois à temps partiel. En fait, la variation positive de l'emploi à temps plein, de 1988 à 2002, est plus significative que celle de l'emploi à temps partiel, car le premier augmente régulièrement sur toute la période, tandis que le deuxième, plus instable, fluctue soit dans un sens soit dans l'autre, selon les années. (Brunelle et al., 2004, p. 74-75)

Contrat temporaire

Les emplois temporaires concernent le travail saisonnier, les contrats à durée déterminée, le travail sur appel ou occasionnel, ainsi que les contrats obtenus par l'entremise d'une agence de placement temporaire [66]. « La majorité des travailleuses temporaires (54,7 %) occupent des emplois d'une durée déterminée ou travaillent à contrat » (Desrochers, 2000, p. 124).

Les données sur les statuts temporaires ou permanents apparaissent à partir de 1997 et révèlent dans les deux cas un écart presque constant entre les deux sexes et des situations assez semblables. *Premièrement*, la représentation des femmes dans les emplois permanents *et* temporaires augmente depuis dix ans. *Deuxièmement*, les femmes occupent un peu moins d'emplois permanents que les hommes, mais l'écart tend à diminuer (53,4 % pour les hommes et 46,6 % pour les femmes en 1997, et 51,7 % pour les hommes et 48,3 % pour les femmes en 2005). Pour l'emploi temporaire, la variation est inversée (49,4 % pour les hommes et 50,6 % pour les femmes en 1997 et 47,3 % pour les hommes et 52,6 % pour les femmes en 2005). Les femmes gagnent donc des emplois permanents et temporaires, tandis que les hommes perdent à la fois des emplois permanents et temporaires. En

[66] Il serait souhaitable de scinder les contrats de travail temporaire des contrats obtenus par le biais des agences de placement, en raison notamment de la divergence des réalités qu'ils recouvrent. Je songe en particulier à l'accès aux droits du travail et à la protection sociale.

d'autres termes, selon les données fournies [156] par l'Institut de la statistique du Québec, les femmes continuent à avoir plus de chances que les hommes de se retrouver dans les emplois temporaires.

L'emploi temporaire touche surtout les femmes dans les secteurs de la fabrication et du commerce [67]. Plus précisément, « au Québec, en 1994, sept travailleuses et travailleurs temporaires sur dix se retrouvaient dans trois secteurs d'activité : les services personnels et socioculturels (38,8 %), les industries manufacturières (15,6 %) et le commerce (15,4 %) » (Desrochers, 2000, p. 128). Depuis 1989 cependant, le travail temporaire est en baisse dans l'administration publique, dans les finances, les assurances et le secteur immobilier, ainsi que dans les services personnels et socioculturels. Il a augmenté dans le secteur manufacturier et dans le commerce. Ces travailleuses et travailleurs sont plus scolarisés (diplôme universitaire) que dans les emplois permanents (Desrochers, 2000, p. 126).

En somme, en examinant les trois segments du travail indépendant, de l'emploi et de ses transformations, ainsi que du travail atypique, on a pu constater que les femmes sont sur-représentées dans les emplois flexibles, qu'elles ont connu des détériorations de conditions d'emploi lorsqu'elles avaient de bons emplois et qu'elles sont généralement plus précaires. On a aussi constaté que ces changements défavorables à la main-d'œuvre féminine peuvent être expliqués directement ou indirectement par la libéralisation et la globalisation des marchés. La prochaine partie aborde les conséquences de ces changements sur les conditions de participation à la démocratie.

---

67 Source : Comité aviseur Femmes, 2005. D'ailleurs, le rapport de 2004 mettait en évidence les mêmes données : « Au niveau de la permanence des emplois, le secteur du commerce compte légèrement plus d'employé-e-s permanents que l'ensemble de l'économie (88,3 % contre 85,5 %). De 1997 à 2002, la proportion de femmes dans les emplois permanents du commerce a augmenté sensiblement de la même manière que dans l'emploi temporaire (respectivement 3,4 et 3,5 % d'augmentation). Elles demeurent toutefois surreprésentées dans les emplois temporaires (54,2 %), à contrat (53,6 %) et surtout occasionnels (61,6 %). Dans ce dernier cas, il s'agit d'une augmentation de 8,3 % entre 1997 et 2002, surtout attribuable à l'année 2002. » (Brunelle et al., 2004, p. 75).

[157]

2. Les conditions de la participation démocratique

Retour à la table des matières

> Les travailleurs vulnérables sont, en général, ceux qui sont le moins en mesure d'influencer les conditions de leur emploi, alors qu'un bien grand nombre ne sont à toutes fins pratiques pas touchés par les politiques existantes. La marginalisation de ces travailleurs est encore plus évidente lorsque l'on sait que les politiques actuelles en matière d'emploi se butent aux changements qui affectent l'économie, le marché du travail, les milieux de travail et les relations avec les employeurs. (Chaykowski, 2005, p. vii)

Pour compléter l'analyse, je voudrais aborder rapidement la question de la gouvernance. Je pourrais parler de la gouvernance d'entreprise et souligner, à partir de l'étude de Dubé et Mercure pour le secteur manufacturier, que les femmes sont moins susceptibles que les hommes de bénéficier de changements organisationnels favorables à leur plus grande participation. Mais, ce n'est pas sous cet angle que je souhaite examiner la question. C'est plutôt sous celui des inégalités. Je postule que la croissance des inégalités et la division sexuelle sont des facteurs susceptibles de nuire à la participation démocratique des femmes. Il ne s'agit pas ici d'un déterminisme, mais bien plutôt d'une réflexion politique. J'aborderai cette question sous trois angles, à savoir (i) la tertiarisation, (ii) la segmentation et sa sensibilité aux cycles économiques, et (iii) la syndicalisation, en commençant par ce dernier.

2.1 La syndicalisation

Alors même que le taux de syndicalisation des femmes est comparable à celui des hommes, la pratique du syndicalisme a été et demeure toujours fortement sexuée [68]. Par ailleurs, le tripartisme joue un rôle décidément réduit par les temps

68 Si on a pu parler à certains moments de démocratie industrielle, il faut tout de même convenir que son exercice était essentiellement reservé aux hommes.

qui courent avec le résultat que la syndicalisation des femmes s'inscrit dans un contexte où l'action politique des syndicats dans la société est en perte de vitesse.

[158]

D'un côté, ce contexte défavorable renforce les discriminations qui touchent les femmes. C'est lorsqu'une activité est socialement dévalorisée que l'accès des femmes y est facilitée. D'un autre côté, l'effet de la syndicalisation sur la diminution des écarts sexués de conditions d'emploi et leur amélioration est bien connu.

Selon Desrochers (2000), les syndicats ont pu limiter les effets délétères de la flexibilité aussi longtemps qu'ils ont défendu la parité entre les employées et les travailleurs à temps partiel au moment de la négociation des conventions collectives. Selon Grant Schellenberg, du Conseil canadien du développement social, cet activisme syndical n'a été possible qu'entre 1985 et 1990. Par la suite, les syndicats ont plutôt adopté une stratégie de protection des postes et des salaires, en abandonnant du même coup la défense des travailleuses et travailleurs plus précaires (Desrochers, 2000, p. 67). Comme le souligne Tremblay :

> En cherchant à protéger les conditions normales d'emploi des anciens syndiqués, ils [les syndicats] se sont parfois trouvé à encourager la précarisation de l'emploi des jeunes et des femmes entrant sur le marché du travail, notamment en acceptant qu'ils aient des échelles salariales inférieures à celles des anciens syndiqués pour le même travail. (Tremblay, 1994, p. 19)

C'est ainsi que les syndicats n'ont pas pu agir de manière significative pour limiter la croissance des inégalités de statuts et de conditions d'emploi. Or, comme je le suggère au point suivant qui traite de la segmentation, cette dernière agit comme un facteur multiplicateur des inégalités de conditions de vie.

2.2 Segmentation et cycles économiques

Comme l'indique le rapport de 2004, c'est pour l'emploi à temps partiel que les variations de niveaux d'emploi sont les plus notables. Ces variations reflètent la vulnérabilité de ce type d'emploi aux cycles et aux conjonctures économiques.

[159]

L'analyse de cette tendance peut être raffinée en adoptant une perspective de plus longue durée. Crespo (2007) a réalisé pour le compte de l'Institut de la statistique du Québec une analyse portant sur les inégalités de revenu dans laquelle il a intégré la sensibilité aux cycles économiques. Son analyse, qui couvre la période 1980-2000, révèle une inflexion de tendance. Alors que les études de longue période montrent une constante suivant laquelle, au Canada, les inégalités selon les revenus de marché croissent en période de ralentissement économique et diminuent en période de croissance, cette constante ne vaut plus précisément à partir de la période couverte par notre recherche. Dans le cycle actuel (1989-2004), une première période de récession a été enregistrée (1989-1993), suivie d'une longue période d'expansion. Or, cette dernière n'a pas renversé la tendance au creusement des inégalités, malgré une baisse du taux de chômage depuis quelques années.

C'est par ailleurs l'explication retenue par Crespo qui m'intéresse. Les variations sont liées au taux d'emploi, mais ce sont les emplois situés dans le bas de la segmentation du système de l'emploi qui sont les plus sensibles à ces variations. Les salariés de ces segments ont plus de chances de perdre leur emploi dans un contexte de ralentissement économique (Crespo, 2007, p. 13). En somme, la segmentation du système de l'emploi a un effet important sur la croissance des inégalités de revenu. Or, et ce sera l'objet de mon dernier point, cette croissance est susceptible de pérenniser la division sexuelle du travail dans l'économie des services et, pour l'illustrer, je traiterai brièvement de la chaîne « locale » des soins.

2.3 La tertiarisation

L'entrée des femmes sur le marché du travail implique un déplacement des services domestiques, des services sociaux et de soins de l'espace domestique et communautaire vers le marché. Ce mouvement passe par le développement du salariat, c'est-à-dire par la *salarisation* de [160] ces services qui étaient auparavant effectués gratuitement par les religieuses, les femmes et leurs filles, et financés par le salaire « masculin ». Les données fournies dans le rapport de recherche de 2004 révèlent justement une croissance de ce type de services. La question qui

s'ensuit est alors de savoir quelles sont les conditions de travail, incluant la rémunération, dans ces sous-secteurs.

L'emploi dans les secteurs des services n'est pas nouveau en Amérique du Nord et il suit une trajectoire particulière. Le transfert du secteur primaire (agriculture) vers les secteurs secondaire (manufacture) et tertiaire (services) s'est fait en parallèle. Cependant, le développement du secteur secondaire culmine dans les années 1950 au Canada. La fin du cycle de croissance (des salaires et des niveaux de vie) est atteint au milieu des années 1970 et le sommet de la rémunération salariale est atteint en 1976, après quoi il commence à décliner. La croissance des emplois de service de bonne qualité liée au développement de l'État social (santé, éducation et services sociaux) s'effectue dans les années 1950 et 1960. Les effets de la désindustrialisation apparaissent ensuite. Par exemple, les emplois du secteur manufacturier connaissent des pertes nettes, accentuées par des récessions, et la récupération de ces emplois perdus est longue (sur 8 ans, environ). Parallèlement, si les bons emplois de service plafonnent, le déversement des emplois du secondaire dans le tertiaire implique alors une détérioration des conditions de travail. Car, les emplois offerts dans le secteur des services, c'est-à-dire ceux qui connaissent la croissance la plus significative à ce moment, sont surtout ceux du commerce et des services aux consommateurs. Dans ce sous-secteur, les mauvaises conditions de travail sont corrélées aux faibles qualifications – ce qui n'est pas le cas dans le secteur manufacturier où de faibles qualifications s'accompagnent de bonnes conditions salariales. On aurait alors une tendance du marché du travail nord-américain : un transfert des emplois faiblement qualifiés dans un secteur des services à bas salaires.

[161]

Par ailleurs, la commercialisation des services personnels se poursuit dans un contexte de polarisation des conditions salariales. Les femmes sont de mieux en mieux intégrées aux métiers professionnels supérieurs (médecins, avocates, juges, architectes, journalistes, professeures universitaires, chercheures, autres salariées des métiers de la publicité et de l'art, etc.). D'autres continuent d'être employées dans les secteurs typiquement féminins où les conditions de travail varient considérablement, puisqu'elles recouvrent l'emploi protégé jusqu'au travail à domicile ou informel (Hirata, 2006 ; voir aussi Çağatay et Ertürk, 2004). Or, il faut craindre que sur cette hétérogénéité ne se greffent des inégalités systématiques suivant

lesquelles les femmes qui travaillent « trop » et qui jouissent d'un certain revenu délèguent les tâches domestiques – qui restent généralement leur part – à d'autres femmes.

> Le niveau de vie plus élevé des familles contemporaines est dû en bonne partie à l'augmentation de la richesse collective, mais il continue aussi de s'appuyer sur le travail faiblement salarié : employés des garderies, plongeurs au salaire minimum, commis de la boulangerie, femmes de ménage, et bien d'autres. Les familles de classes moyennes et les familles à double revenu profitent probablement plus que toutes les autres du travail faiblement rémunéré de certaines personnes qui sont en fait à leur service par le biais du marché. (Langlois, 1990b, p. 109) [69]

Cette polarisation et la pression à la baisse qu'elle est susceptible d'engendrer sur les conditions d'emploi dans les services de proximité pourrait s'exercer de manière disproportionnée sur les femmes. Le rapport de la Fédération des femmes du Québec portant sur la libéralisation et les conditions de travail des femmes anticipait conséquemment la formation d'une spirale de la déqualification, surtout dans un contexte néolibéral correspondant à un désengagement de l'état dans les services publics et les soins aux personnes, en particulier.

> Les suppressions d'emplois dans les services publics et dans le secteur manufacturier sont compensées par la création de toute une [162] gamme d'emplois de services personnels, tels que le travail domestique rémunéré, les soins aux personnes dépendantes, etc. Il faut mentionner aussi qu'avec l'augmentation notable de la participation des femmes au marché du travail, plus d'emplois de services personnels sont disponibles (aide domestique, garde d'enfants, etc.) et que ces emplois féminins sont marqués d'une très grande précarité. Se crée ainsi une spirale de précarité chez les travailleuses dans laquelle, notamment, des travailleuses, elles-mêmes dans la précarité, embauchent d'autres femmes et leur donnent des conditions de travail tout aussi précaires. (Bourret et Bellange, 2004, p. 13)

Comme le rapporte le rapport de 2004, la croissance du taux de participation des femmes dans le secteur des services a été très importante :

> C'est le grand domaine des services qui a le plus contribué à l'augmentation totale du nombre d'emplois de 1988 à 2002 et qui est responsable de 97 % de l'augmentation de la part d'emploi des femmes

---

69 Voir aussi Clerc (2004) et Boucher (2006, chapitre 10).

> par rapport à l'emploi des deux sexes. Le secteur du commerce, qui est le plus gros employeur des femmes dans le domaine des services [70], particulièrement le commerce de détail, a connu une augmentation constante du nombre d'emploi entre 1988 et 2002. Le secteur des soins de santé et de l'assistance sociale, un autre employeur important de la main-d'œuvre féminine, a lui aussi connu une hausse constante du taux de participation des femmes à l'emploi. (Brunelle et al., 2004, p. 66)

En somme, les emplois de services continuent de croître alors que cette croissance s'accompagne d'une polarisation dans les conditions de travail. Ainsi, la sur-représentation des femmes dans les emplois flexibles et de mauvaise qualité ne semble pas être sur le point de cesser. Elle implique que ces femmes seront plus affectées par les mauvaises conditions économiques, un facteur susceptible d'accroître cette sur-représentation, alors que les syndicats ont de moins en moins de voix au chapitre pour limiter les dégats.

[163]

Conclusion

Retour à la table des matières

En interrogeant les conditions de travail des femmes au Québec, j'ai cherché à la fois à constater les effets de la libéralisation sur cette population et à questionner les conditions de leur participation au pouvoir. En postulant que la flexibilité rend compte de ces effets, j'ai voulu montrer comment il fallait repérer sa mise en œuvre dans les stratégies organisationnelles et législatives. En d'autres mots, j'ai montré comment le procès de libéralisation est réalisé par le biais de décisions de flexibilisation que prennent les législateurs et les chefs d'entreprise. En postulant, à l'autre bout de la lorgnette, que les inégalités agissent comme des conditions défavorables à la participation démocratique, j'ai présenté trois exemples qui mettent en évidence le lien entre la flexibilité et la croissance des inégalités. En somme, j'ai présenté des exemples montrant comment les femmes sont touchées par la flexibilité et comment elles le sont de manière spécifique en raison des discri-

70 Aux pages 74-75, les auteurs écrivent plutôt que c'est le sous-secteur des soins de santé et de l'assistance sociale qui est le plus gros employeur des femmes au Québec.

minations systémiques, ce qui correspond, dans le contexte de la libéralisation, à une stagnation de l'émancipation historique des femmes canadiennes et québécoises.

[164]

Bibliographie

Retour à la table des matières

Aglietta M. (1997). (1976). Régulation et crises du capitalisme, Paris ; Odile Jacob.

Bellemare D. (1989). Les politiques gouvernementales canadiennes face à la flexibilité et à la précarité, in La flexibilité des marchés du travail au Canada et aux États-Unis, sous la direction de Gilles Laflamme, Gregor Murray, Jacques Bélanger et Gilles Ferland. Québec et Genève : Département des relations industrielles de l'Université Laval et Institut international d'études sociales, Série de recherche no 93. p. 209-221.

Biel R. (2003). Le capitalisme a besoin des femmes, in Regards de femmes sur la globalisation. Approches critiques. Sous la direction de Jeanne Bisilliat. Paris : Éditions Karthala. p. 27-34.

Boucher M.P. (2009). Les femmes et la libéralisation globale. Bilan critique des écrits publiés depuis 2003. Document de recherche intégrant des données actualisées sur la situation au Québec. Montréal : Institut d'Études internationales de Montréal et Institut de Recherches et d'Études féministes, UQAM. www.er.uqam.ca/nobel/oda/.

Boucher M.P. (2006). Une histoire du droit au revenu. Montréal : UQAM, département de sociologie. 572 p.

Bourret G. et Bellange D. (2006). Comment le libre-échange et la libéralisation affectent de façon spécifique le travail des femmes, Montréal. Fédération des femmes du Québec. www.ffq.qc.ca/pub/form-iref-2006.pdf.

Boyer R. (2001). Du rapport salarial fordiste à la diversité des relations salariales. Une mise en perspective de quelques recherches régulationnistes, Paris : CEPREMAP-CNRS-EHESS, n° 2001-14, 25 p.

Brunelle D., Beaulieu E. et Minier P. (2004). Le libre-échange, la libéralisation et l'emploi des femmes au Québec. Rapport de recherche. Montréal : Observatoire des Amériques, Alliance de recherche IREF / Relais-femmes (ARIR), Fédération des femmes du Québec, UQAM. 130 p.

Brunelle D. (2003). Dérive globale. Montréal : Boréal.

[165]

Çağatay N. et Ertürk K. (2004). Gender and globalization : a macroeconomic perspective, Genève : Working Paper n°19, OIT, World Commission on the Social Dimension of Globalization. 65 p.

Camo, (auteure : Sylvie Guyon). (2001). Profil des travailleurs salariés immigrants et membres des communautés culturelles (Québec, RMRM, CUM), Montréal : Camo et Emploi Québec. 231 p.

Chaykowski R.P. (2005). Travail atypique et vulnérabilité économique. Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques et École des études en politiques publiques. Université Queen's. Ontario, 90p. www.cprn.com/documents/35592_fr.pdf.

Clerc D. (2004). Inégalités et pauvreté, Déchiffrer l'économie, 15e éd. Paris : La Découverte. p. 333-357.

Comité aviseur Femmes en développement de la main-d'œuvre. (2005). Les femmes et le marché de l'emploi. La situation économique et professionnelle des Québécoises. Montréal. 68 p.

Crespo S. (2007). L'inégalité de revenu au Québec 1979-2004. Les contributions de composantes de revenu selon le cycle économique. Québec : Institut de la Statistique du Québec, gouvernement du Québec. 65 p.

Delphy C. (2002). (2e éd.) L'ennemi principal. Économie politique du patriarcat, Paris : Éditions Syllepse, Coll. Nouvelles questions féministes.

Desrochers L. (2000). Travailler autrement : pour le meilleur et pour le pire ?- Les femmes et le travail atypique, Québec : Conseil du Statut de la femme, Gouvernement du Québec. 213 p.

Fortin M. (2005). Discrimination systémique dans la fonction publique du Québec, 4p., http://sisyphe.org/spip.php ?article1538.

Harribey J.M. (2004). Le cognitivisme, nouvelle société ou impasse théorique et politique, *Actuel Marx*, n°36/2. p. 151-180.

[166]

Hirata H. (2006). Mondialisation, travail et genre, *Labrys, études féministes, juin-décembre*, http://www.unb.br/ih/his/gefem/labrys10/p2.html, 18 p.

Husson M. (2008). La hausse tendancielle du taux d'exploitation, Paris. Inprécor n°534-535, janvier-février 2008. 10 p.

Institut de la Statistique du Québec. www.stat.gouv.qc.ca (consulté le 10-11-2006).

Martel C. (2001). Dernier appel. Canada : ONF.

Piketty T. (1997) (2002). L'économie des inégalités. Paris : La Découverte.

Pilon J.-L. (2004). L'industrie du vêtement et l'emploi des femmes au Québec : une présentation générale du secteur, Rapport de recherche. Montréal : Observatoire des Amériques, Fédération des femmes du Québec et Alliance de recherche IREF / Relais-femmes (ARIR), UQAM. 40 p.

Porter A. (2003). Gendered States : Women, Unemployment Insurance, and the Political Economy of the Welfare State in Canada, 1945-1997, Toronto. University of Toronto Press, 370 p.

Statistique Canada. (2008). Gains et revenus des Canadiens durant le dernier quart de siècle, Recensement de 2006, gouvernement du Canada, ministère de l'Industrie, 56 p.

Tremblay D.-G. (2000). L'évolution du travail des femmes dans le contexte de la mondialisation : observations fondées sur l'analyse de données québécoises, in Lectures féministes de la mondialisation : contributions multidisciplinaires, A. Druelle et M.-A. Roy (dir.). Montréal : Les Cahiers de l'IREF, Institut de recherches et d'études féministes, UQAM. p.171-196.

Vosko L. F. (2003). Différenciation sexuelle et emplois standard/non-standard : pour une généalogie des politiques d'intervention au Canada, in Juteau, Danielle (dir.), La différenciation sociale : modèles et processus. Montréal : Presses de l'Université de Montréal. p.31-83.

[167]

Sous la direction de Dorval Brunelle

GOUVERNANCE. THÉORIES ET PRATIQUES.

Deuxième partie

Pouvoir autochtone et pouvoir à la base

Retour à la table des matières

[169]

Deuxième partie.
Pouvoir autochtone et pouvoir à la base

I

Régime sociopolitique des peuples indigènes. Bien commun et pouvoir municipal

par
Marcela Tovar Gómez

Retour à la table des matières

Le régime sociopolitique des peuples indigènes est fondé sur une conception particulière du territoire et du sens de la communauté inscrite dans un réseau d'institutions et de pratiques sociales qui reflètent, portent et constituent tout à la fois leur identité et leur cosmovision. Ces pratiques, communément appelées « us et coutumes », coexistent avec le système de gouvernement en place avec, entre autres choses, son système électoral propre. Nous avons affaire à une véritable coexistence historique, même si la représentation typique que l'on a de la relation entre l'État et les peuples indigènes nous porte à croire que ces derniers sont tout simplement exclus des processus de décision**.** Or, cette exclusion n'a pas empêché ces communautés de mettre en place des systèmes d'auto gouvernance édifiés à partir d'une conception radicalement différente du bien commun par rapport à celle que soutient et que défend l'État libéral avec le résultat que nous avons bel et bien affaire à deux visions ou cosmovisions qui coexistent sur même espace territorial et politique.

Bien sûr, à l'échelle nationale, les peuples indigènes disposent d'un espace sociopolitique très réduit et leurs mouvements de revendication politique et de défense des droits inscrivent encore et toujours leurs revendications à l'intérieur du cadre étatique dominant. Cependant, au cours des dix dernières années, une nouvelle perspective a émergé petit à petit. Comme l'a signalé Touraine, les mouvements des Kataristas boliviens, des Zapatistes au Mexique et des indigènes en Équateur, pour ne citer que ceux qui sont les plus médiatisés, ont renoncé à poursuivre une politique de rupture face à l'État pour concentrer leur attention sur l'affirmation d'une identité culturelle et en adoptant une approche politique résolument démocratique. La revendication de certains droits devient un symbole de démocratisation qui s'oppose au désir de « prendre le pouvoir », si caractéristique au siècle passé, ou de rompre complètement [170] avec les institutions. Ainsi, on voit surgir une perspective selon laquelle, pour les peuples indigènes,

> […] la reconnaissance des droits culturels présuppose le soutien d'une institution capable de combiner l'unité de la nation avec la diversité des intérêts, des valeurs et des héritages… La citoyenneté ne peut plus être basée sur la fusion de toutes les identités en une seule conscience nationale unificatrice pour laquelle on aurait recours à la répression lorsqu'il semble opportun. Il s'agit plutôt de favoriser le développement de la diversité, du débat et de la représentation politique au sein d'une collectivité qui propose comme principal objectif la consolidation des droits de chacun avant leur subordination à l'unité et aux intérêts nationaux qui sont omniprésents et intolérants. (Touraine, 1999, p. 72-3)

Cette perspective suppose que, d'une part, les peuples indigènes soient reconnus à titre d'acteurs sociaux ayant leur propre identité et, d'autre part, que la représentation politique des diverses identités fasse partie de la constitution d'un nouveau pacte social.

C'est ainsi que la compréhension des régimes sociopolitiques des peuples indigènes exige, en plus de la prise en considération du sens de leurs luttes et de leurs revendications, une familiarisation avec les fondements cosmogoniques qui les anime. Ce sera l'objectif de la première partie de ce travail.

Une fois que les principes cosmogoniques sur lesquels est fondée la pensée politique des peuples indigènes auront été présentés, nous aborderons ensuite la façon dont les systèmes indigènes d'autorité opèrent, la nature de leur relation conflictuelle ou complémentaire avec les autorités municipales. À cette fin, nous

présenterons rapidement l'histoire de la constitution des espaces de pouvoir locaux durant les périodes coloniales et républicaines [71]. L'argument central que nous allons soutenir [171] consiste à poser que la survie des systèmes de gouvernement indigènes est tributaire d'une construction historique grâce à laquelle les peuples indigènes ont usé de leur capacité à redéfinir, adapter, négocier, profiter ou orchestrer des stratégies plus ou moins clandestines dans le but d'assurer de pérenniser des régimes sociopolitiques adaptés à leur identité et à leur culture.

1. Les conceptions indigènes du « bien commun »

1.1 La réciprocité comme base cosmogonique de la pensée indigène

Retour à la table des matières

Les relations sociales dans la communauté indigène sont régies par l'obligation de donner, de recevoir et de rendre [72]. Ces relations se nouent dans la vie quotidienne et, en même temps, elles génèrent une série de comportements à travers lesquels s'exprime une multiplicité de contenus symboliques et de valeurs.

La communauté indigène conçoit le bonheur comme l'atteinte des conditions qui facilitent une *vie bonne* [73]. Cette expression renvoie aux droits inhérents à la personne à titre de sujet collectif inséré dans un système de relations qui contribue au développement de la vie quotidienne de sa communauté.

---

71 L'invasion européenne a supprimé de façon brutale les structures de gouvernement des peuples indigènes, mais plusieurs pratiques précolombiennes ont survécues grâce à une adéquation systématique des possibilités et des circonstances qu'ont vécues les communautés. Une fois que l'indépendance fut octroyée par l'Espagne, les régimes existants subirent une nouvelle commotion, étant donné l'orientation des nations qui émergèrent de ce processus vers le libéralisme.

72 Cette conception de la réciprocité n'est pas un attribut exclusif aux communautés indigènes du continent. Cf. Marcel Mauss (2002).

73 La systématisation de l'information qui se présente est de caractère générique et abstrait ; une grande variété de cas traités à travers les régulations et les normes communautaires explique des comportements concrets, ainsi que des nuances à partir desquelles s'assument les principes d'équilibre et de réciprocité. Ainsi, dans la région indigène du Cauca, en Colombie, on construit des processus éducatifs axés sur les *plans de vie*, tout comme en Équateur on parle de *bien vivre*.

Dans la cosmovision indigène, le monde a été créé parfait, diversifié, fonctionnel et complémentaire [74]. L'ordre initial intégrait les normes de *vie* [172] *bonne* qui contribuaient au développement de la communauté. C'est en ce sens qu'un arbre n'est pas considéré simplement comme l'unité en soi d'une espèce isolée, puisque c'est aussi le lieu où vivent les oiseaux, qui leur offre la possibilité de se reproduire, qui jette l'ombre qui protège les autres plantes, qui absorbe la pluie et qui protège les individus et les animaux. Ses fonctions ou sa raison d'être sont complémentaires à celles des autres espèces ou éléments présents dans la nature. L'arbre a aussi le droit d'exister et de se reproduire [75].

Chaque élément a sa place dans la création, remplit sa fonction propre qui est sa raison d'être et qui complète aussi celle des autres. L'individu, au sein de ce lacis d'interrelations, joue un rôle propre et il assume aussi une responsabilité, celle de soutenir et de maintenir l'ordre en question pour les générations à venir en célébrant, à travers ses actions au jour le jour, la perfection de l'ensemble.

Cependant, la complémentarité et l'interdépendance entraînent des droits [76], une notion qui ne s'applique pas exclusivement aux individus, mais bien à tous les éléments de la création. Ainsi n'importe qui a le *droit* de prendre ce dont il a besoin au sein de la création pour assurer la reproduction de sa vie ; il peut donc compter sur son environnement pour se soutenir, au niveau matériel et spirituel. Cependant, ce *droit* doit être exercé à l'intérieur de limites très précises, dont les suivantes :

1) Les individus ne sont pas les propriétaires des ressources auxquelles ils ont accès, mais plutôt les usufruitiers de biens qui sont sous la garde [173]

---

74 Les différents récits sur la création du monde insistent sur l'intention de chercher la perfection du monde comme attribut du processus de création ; ainsi, dans la cosmovision maya, on a d'abord créé un homme de boue, ensuite un homme de bois et finalement de maïs. Cf. Popol Vuj. Libro del Consejo.

75 « …Les grands-parents disent que lorsqu'on coupe un grand arbre, le bruit qu'il émet lors de sa chute est en fait le son de ses pleurs car il ne veut pas mourir et il ne veut pas arrêter de produire des graines …Mon grand-père Domingo dit qu'il pleure, qu'il ne veut pas qu'on le jette… » Tovar et Chavajay (2000). *Más allá de la costumbre. Cosmos, orden y equilibrio*. Guatemala : Copmagua, p. 76.

76 L'expression « droits humains » est conçue comme un concept *mestizo*. De fait, que l'espèce humaine fasse partie de la création et qu'elle la complète ne lui confère pas l'exclusivité des droits (ou un monopole de la jouissance sur les « choses », animaux, plantes ou ressources *naturelles*).

d’un esprit, d’une force ou d’une énergie, auprès de qui on doit solliciter de façon rituelle les choses nécessaires à sa survie.

2) À son tour, cette sollicitation fonde des obligations : celle de ne prendre que le strict nécessaire et d’offrir en retour, de façon rituelle, une compensation symbolique pour pouvoir en disposer ; celle de faire une utilisation optimale de la ressource concédée ; celle, enfin, d’être reconnaissant de la possibilité d’avoir accès à tout ce qui permet la satisfaction de ses besoins.
3) En somme, il ne faut pas violenter ou violer l’ordre de la nature en faisant une utilisation abusive d’une ressource quelconque.

Le corollaire premier de ce système de pensée et de vie est que les normes reliées à la *vie bonne* fondent un mode consommation basé sur une modération stricte, comme préalable au maintien de la diversité la plus riche qui soit, d’une part, et comme exigence pour que chaque élément ou unité puisse se développer, ait sa place et remplisse sa fonction propre, de l’autre.

1.2 Les pratiques institutionnelles et communautaires pour le bien commun

La présence d’un ensemble d’institutions sociales qui régularise les relations interindividuelles dans le respect de la diversité fait partie des conditions qui permettent de favoriser la *vie bonne*. S’il existe des droits fondamentaux, entre autres, les moyens de reproduire la vie, la reconnaissance de l’environnement, la singularité de chaque personne, la participation à toutes les questions concernant la gestion et le développement de la vie communautaire, il n’empêche que la diversité, la singularité et la complémentarité impliquent l’existence de besoins spécifiques qui ne peuvent pas être définis uniquement en termes abstraits. Ce qui revient à dire que le système de droits, quand il réfère aux personnes, est à la fois *général-universel* et *concret-particulier*.

[174]

En ce sens, la *vie bonne* de la communauté elle-même en tant que groupe n’est pas régie par la recherche du bien et la lutte contre le mal, puisque le bien et le mal existent en tant caractéristiques ou en tant que traits appartenant en propre à

des individus. Ce que la communauté doit poursuivre, c'est le bien commun qui est produit de l'équilibre entre diverses forces, tendances et expressions qui doivent être maîtrisées afin d'atteindre le bonheur de tous. Le consensus et le respect de l'autorité sont essentiels dans ces processus de recherche d'équilibre qui doivent aussi tenir compte du droit de chacun des membres de la communauté. La communauté (c'est-à-dire l'assemblée communautaire ou la Commune) joue un rôle important à titre d'instance qui dénonce les transgressions, assigne ou retire les postes de prestige aux individus et aux autorités. La communauté opère en s'exprimant publiquement à travers certains mécanismes informels tels que la médisance, ou formels, à travers la prise de décisions en assemblée.

Cela dit, la stratification sociale est fondée sur le prestige et les mécanismes de régulation visent à assurer l'horizontalité dans la prise de décision. De plus, il existe un contrôle social qui exerce une autorité systématique sur le comportement de chacun, confirmé par l'action des autorités ou, en cas d'extrême gravité, par celle de la communauté dans son ensemble. Celle-ci discute des problèmes causés par les transgressions, écoute toutes les parties impliquées, prend en compte tous les points de vue et elle arrive en fin de parcours à donner une opinion fondée sur le consensus.

Le prestige est, par excellence, un bien symbolique qui régule les échanges sociaux, économiques et politiques ; il sert de récompense pour ceux qui mettent leur talent et leurs habiletés au service de la communauté et pour ceux qui se comportent en conformité avec les normes morales acceptées. C'est le cas pour ceux qui effectuent des travaux *ad honorem* reconnus comme un service à la communauté, qu'il s'agisse de services comme les postiers, les enseignants, les guérisseurs [175] et sages-femmes, les guides spirituels ou les responsables de la célébration des fêtes patronales. Ceux-ci sont élus parmi ceux qui, en plus d'avoir fait preuve d'un comportement exemplaire, s'engagent à consacrer temps et énergie, pour un an, à organiser la fête communale et à en financer les dépenses. Pour leur part, le guide spirituel ou la sage-femme recevront une compensation monétaire ou en nature ajustée aux capacités de ceux qui ont requis leurs services. Cela dit, on ne peut pas non plus abandonner à leur sort ceux qui n'ont pas les moyens de payer ou qui ne peuvent apporter qu'une compensation symbolique. Mais, quoi qu'il en soit de ces contraintes et de cette réalité, la qualité des services doit être la même pour tous. En conséquence, un service dont la qualité serait liée au montant

de rémunération versée serait considéré comme reprochable et conduirait à la remise en question du prestige de son pourvoyeur qui serait alors considéré comme un profiteur.

Les normes de réciprocité impliquent que personne ne devrait souffrir de la faim dans la communauté, tant que les autres sont à même de partager les excédents, voire même une part de ce qui serait nécessaire à leur propre famille. Ainsi, la victime d'un vol, d'une perte de récolte, de la mort d'un proche ou d'une maladie devrait recevoir une aide de ses voisins sous forme de prêt ou de don, de façon à ce qu'elle puisse passer à travers cette tragédie sans encourir un surcroît de problèmes. Lorsque quelqu'un souscrit un emprunt et qu'il ne rend pas l'argent ou la chose prêtée, il renonce à la possibilité d'être aidé à nouveau. Quand quelqu'un qui dispose de ressources en quantité suffisante n'offre aucune aide à son voisin dans le besoin, il est dénoncé par la communauté comme étant égoïste et, si d'aventure, il devait se trouver dans le besoin, nul ne lui viendra en aide. Le stigmate social suit l'individu jusqu'à sa mort. À son décès, celui qui dispose d'un prestige sera accompagné par la communauté au grand complet et enterré dans un endroit spécial, tandis que celui qui aura bradé le sien subira la honte dont hériteront ses descendants directs de n'être accompagné que de quelques membres de sa famille.

[176]

De la même façon, ceux qui auront respecté les normes communautaires relatives au travail communal, c'est-à-dire la rectitude et la prestation de services aux autres voisins, recevront des droits en partage qui leur vaudront soit un accès privilégié à des ressources gérées par les autorités, lors de l'abattage des arbres ou de l'extraction des métaux, par exemple, soit un appui particulier de la part de leurs voisins en cas de désastre. De plus, ces personnes accèdent à ce bien symbolique par excellence qu'est le prestige social, c'est à dire le fait d'avoir des opinions qui sont valorisées durant l'Assemblée communautaire et de jouir d'une reconnaissance qui sera transmise de génération en génération. Dans certains cas, ce bien peut même s'étendre à la famille élargie. Symétriquement, il en va de même, bien sûr, pour la honte.

Il existe aussi d'autres normes institutionnelles qui visent la promotion du bien commun, comme l'échange de travail pour construire une maison, semer ou

récolter, etc. Par exemple, pour la production de la chaux dans la communauté de Cabricán, au Guatemala, des groupes sont formés pour chacune des étapes du processus, pour l'extraction elle-même, pour le traitement et pour la commercialisation. L'affectation à un groupe se fait sur une base volontaire et le travail est réalisé en rotation. Si un travailleur ou un producteur s'avérait négligent, fainéant ou profiteur, les autres, lorsque viendra le moment de travailler avec lui ou pour lui, lui rendront la monnaie de sa pièce : il recevra la sanction morale de son comportement.

Les structures des confréries entourant les célébrations de la fête annuelle fonctionnent de la même façon. Chaque année, celui qui a été nommé *Chinam* ou « majordome » invite plusieurs de ses voisins à l'appuyer dans les travaux qu'implique la célébration. À la fin de la fête, on nomme un nouveau « majordome » qui devra élire une personne parmi celles qui auront offert leur service les années précédentes, ou il incorpora des nouvelles personnes et sera responsable de les guider et de leur enseigner les tâches à accomplir. Celui qui travaille de mauvaise fois ou [177] qui ne s'acquitte pas correctement de ses fonctions ne sera plus invité, ce qui constitue une honte pour lui et sa famille.

Ces mécanismes sont essentiels pour assurer la reproduction d'une stratification sociale basée sur le prestige qui doit compter avec la réciprocité des échanges dans la poursuite du bien commun. En ce sens, la fête annuelle revêt une importance de tout premier ordre pour la communauté et si, vu de l'extérieur, évènement peut paraître anodin, de l'intérieur, il s'agit de célébrer la culmination d'un an d'efforts consacrés au service du bien commun.

1.3 La dimension sacrée du social

Les cultures indigènes interprètent les relations entre l'espèce humaine et la nature comme des relations d'ordre sacré. C'est ainsi que, dans la culture Q'eqchi' du Guatemala, on établit des relations avec l'esprit de ce qui a été créé :

> Dans n'importe quelle activité de la vie, il est fondamental d'être en communication avec l'esprit de chaque chose, c'est pour cela que la communauté célèbre un rituel pour demander permission à chaque fois qu'elle prend quelque chose. Ainsi, lors d'un mariage, d'une fête com-

> mune, de la pratique de la médecine naturelle par le guérisseur, des semences du maïs sacré, de la chasse, de l'usage des ressources naturelles et de toutes les activités de la vie, la première chose qui est faite est une cérémonie maya, afin d'assurer que ce qui va être fait ou pris de la Terre Mère soit complémentaire à la vie. [77] (Tovar, 2000, p. 210)

Un argument qui refait surface quand il est question de l'interprétation de la dimension sacrée de la vie et de la réalité qui caractérise les cultures indigènes est celui de la validité des savoirs en question. Comme le signale [178] Godelier, ce savoir renvoie à la façon dont les individus se représentent leur relation avec la nature, des représentations qui se matérialisent dans des institutions sociales et dans les symboles qui les représentent (Godelier, 1996, p. 47). Et quand ces représentations se matérialisent dans des relations sociales, elles deviennent intégrées à la réalité sociale. C'est de ces croyances que naît la distinction entre le sacré et le profane.

Tout pouvoir contient ainsi des particules d'imaginaire (*núcleos del imaginario*) qui ont servi à le constituer, à le former et qui contribuent à sa reproduction. Cependant, l'imaginaire gagne toute sa force lorsqu'il se mue en croyance, en norme de comportement ou en inspiration morale ; dans les cultures indigènes, c'est le rôle que jouent la ritualisation et la pratique rituelle.

C'est ainsi que la réalisation d'obligations sacrées permet de valider les structures d'autorité et, ce faisant, de maintenir l'ordre de l'Univers. Le Bâton de commandement [78] n'est pas seulement un symbole de pouvoir, il incorpore l'ordre sacré qui commande au porteur du Bâton et qui oriente ses actions. Mais le Bâton de commandement est aussi un signal pour les autres, il commande le respect dû à celui qui le porte. En somme, la séparation entre le sacré, le quotidien et les différents symboles ou objets utilisés pour représenter le pouvoir est inconcevable dans les cultures indigènes.

---

77 Ces célébrations ont été combattues avec ardeur par les différentes sectes évangéliques, se basant sur le signalement de la consommation d'alcool qui se réalise de manière rituelle, mais qui, en effet, renforce l'alcoolisme existant dans les communautés et de l'application de ressources économiques à des objectifs irrationnels qui pourraient être mieux employées si elles se dédiaient à l'achat de biais nécessaires, à savoir, si elles se destinaient à la consommation de biens matériels produits au sein du marché occidental (Geertz, 1986, p. 82-83).

78 Certaines communautés indigènes ont adopté la coutume d'octroyer un Bâton de commandement aux candidats *mestizos* des partis politiques, ce qui implique leur reconnaissance à titre de personne investie de pouvoir et apte à les représenter.

2. La constitution historique des structures de pouvoir indigène

2.1 Les villages indiens et l'autonomie à l'époque coloniale

Retour à la table des matières

Nous venons de présenter quelques éléments qui définissent le sens et la portée de l'exercice du pouvoir dans la pensée indigène. Or, à compter du XV[e] siècle, l'invasion espagnole a impliqué que, pour la [179] première fois dans leur histoire, les nations qui sont passées sous la domination de l'Espagne seraient soumises à un régime unique. Cependant, l'exercice de cette domination n'a pas empêché les cultures indigènes de survivre et de reconstruire leurs systèmes de gouvernement.

Les conséquences de la conquête espagnole sur les habitants du continent sont bien connues. La désarticulation et la déstructuration subies par les sociétés indigènes ont chamboulé tous les aspects de la vie des habitants des trois Amériques. Après les affrontements sanglants et les revers essuyés par les indigènes, ceux-ci ont été contraints de se replier et de créer leur propre village, plus souvent qu'autrement dans des soi-disant « réserves ». Au départ, le gouvernement espagnol imposera de nouvelles institutions économiques et politiques, comme les mairies ou les *républiques* d'Indiens, qui visaient à réorganiser la population indigène et à réduire les ordres de pouvoir préhispaniques.

Cependant, dans sa dénonciation des abus commis par les Espagnols, Las Casas fut le premier à reconnaître que « puisque les Indiens possédaient leurs propres formes d'autorité politique, il allait contre toute loi divine et naturelle de les priver de leur gouvernement et de leur liberté » (Brading, 1998, p. 82). Dans le cadre de cette polémique, il fut proposé d'organiser deux républiques séparées, l'une pour les Indiens, l'autre pour les Espagnols. Dans la pratique toutefois, cette séparation fut impossible à sanctionner à cause du fait que les exigences des Espagnols en matière de tribut et de main-d'œuvre requéraient un contact permanent avec les Indiens même s'ils demeuraient dans des localités distinctes. Tout au long du XVIème siècle, la Couronne espagnole adopta une série de réglementations dont l'objectif était de

maintenir les deux populations séparées. C'est ainsi qu'il fut défendu aux commissionnaires de s'installer dans des villages indiens, tout comme il était interdit aux Espagnols ou Créoles de vivre près d'un de ces villages.

[180]

Ce qu'on appelait la « république » des Indiens était constituée des villages indigènes qui relevaient d'un gouverneur ou d'un cacique indigène. Ces républiques furent créées à partir des unités politiques et des villages préhispaniques. On appelait *cabeceras* ces villages où résidait les caciques qui sont ainsi devenus des intermédiaires obligés entre le pouvoir espagnol et leurs communautés. Les maires et les conseillers municipaux étaient élus, et ces postes ne pouvaient pas être occupés par des *mestizos*. Les caciques ou les chefs étaient exemptés du paiement d'un tribut (Collins, 1989, p. 21-22) [79]. Ils continuèrent à gouverner leurs propres villages, tandis que tous les autres payaient le tribut au roi d'Espagne et au conseiller municipal, en plus de réaliser des travaux forcés à la demande des Espagnols (Sanchiz Ochoa, 1989, p. 45).

À la suite de la polémique lancée par Las Casas, la Couronne adopta de Nouvelles Lois en 1542, dont les stipulations principales étaient les suivantes : l'émancipation des esclaves indiens, la cessation du travail forcé et non rémunéré pour les Indiens et la rémunération de tout travail fait par les Indiens pour les Espagnols (*Idem*, p. 85).

À la fin du XVI[e] siècle, on assista également à des disputes entre les clergés séculier et régulier, en l'occurrence les Dominicains, pour le contrôle de la population indigène, avec le résultat qu'à la fin du XVIIe siècle, il y avait des paroisses dans les villages de plus grande importance où le pouvoir administratif et le pouvoir ecclésiastique étaient concentrés (Dehouve, 2006, p. 101-102).

En somme, les indigènes étaient des vassaux libres sujets de la Couronne d'Espagne, mais ils conservaient ou avaient reconstruit, quand elle avait été détruite, une structure sociale interne semblable à celle qui [181] existait à l'époque préhispanique. La décision des fonctionnaires espagnols d'accorder aux autorités villageoises

---

79 Conseil indigène composé d'hommes ayant occupé des postes politiques et religieux de haut niveau et qui, de par leur âge ou leur action, ont acquis une certaine influence ou prestige. Les chefs n'avaient aucune fonction formelle dans le contexte espagnol de gouvernement municipal ; cependant, cette corporation, qui s'est perpétuée ainsi, a joué et joue encore un rôle primordial dans les questions politiques et religieuses des peuples indigènes.

le contrôle de la collectivité, et de leur accorder privilèges et prestige aura une grande influence à cet égard.

Le paiement du tribut, bien qu'il fût individuel, en réalité pesait sur la communauté dans son ensemble et, ce faisant, il contribua au renforcement de la cohésion sociale. En effet, la taxation était faite à partir d'un recensement des contribuables et elle était en vigueur pour une période de cinq ans ou plus, avec le résultat qu'au fil des ans chaque contribuable devait payer un peu plus. Les caisses communautaires étaient un autre élément de cohésion dans le village ; elles comprenaient les réserves accumulées pour faire face aux besoins de la collectivité, comme la réparation de l'église. Elles pouvaient aussi servir à aider les membres de la communauté ou à compléter le paiement du tribut quand les habitants ne pouvaient pas réunir les fonds pour y pourvoir (Bertrand, 1989, p. 162-163).

Le conseil municipal (cabildo) a été introduit dans les villages indiens en tant qu'organisation civile qui gouvernait le village et administrait la fiscalité [80]. Cependant, les membres du conseil municipal occupaient, avec les chefs indigènes, des postes de leadership lors des célébrations non chrétiennes. Ainsi, les obligations religieuses se sont jointes aux obligations purement séculaires imposées par les Espagnols. De la sorte, très vite, le conseil municipal est devenu l'institution la mieux enracinée en Amérique latine. Le conseil municipal colonial s'est avéré être l'institution *idéale* pour la canalisation des activités officiellement interdites dans le contexte indigène, tandis qu'aux yeux des autorités espagnoles, il ne s'agissait que de récupérer à ses propres fins l'exercice des rituels indigènes. Cependant, au fil du temps, les cérémonies de [182] changement de pouvoir commencèrent à incorporer des rituels reliés au compromis sacré dont l'autorité est investie lorsqu'elle assume une poste, en vertu duquel elle demande l'aide des divinités dans l'acquittement de sa tâche (Collins, 1989, p. 31) [81]. Ainsi, les indigènes convertis au catholicisme assistaient aux cérémonies chrétiennes, tout en pratiquant de façon clandestine une autre forme de spiritualité. Dans plusieurs cas, l'acceptation des rituels du catholicisme n'était que superficielle, comme le montrent les lettres pastorales émises à compter de la deuxième moitié du XVIe siècle (Gonzalbo, 2000, p. 20-22).

---

80 Le conseil municipal fut un facteur d'intégration sociale, avec des logiques et des alliances différenciées, tant dans les villages indiens que dans les villes de mestizos, ce qui ouvra un espace politique, à la fin du XVIIIe siècle, d'autres acteurs, tel que ce fut le cas dans la ville de Guatemala. Voir (Bertrand, 2005).

81 Ces réorientations du *cabildo* furent particulièrment importantes dans les villages éloignés.

Tout au long de la période coloniale, la seule condition imposée aux indigènes pour être considérés comme des « citoyens » était l'appartenance à une localité. C'est à partir de là que F.-X. Guerra qualifie la transition de l'étape coloniale à la république comme une transition entre le simple *habitant* et le citoyen moderne. L'*habitant* est une personne concrète, répertoriée, dont l'inscription dans une ville ou une localité constitue la dimension centrale de son identité. En contrepartie, le citoyen, tel qu'il apparaît dans la Constitution de Cádiz, est une personne individuelle qui appartient à une communauté abstraite, une nation ou un peuple (Guerra, 1999, p. 42). Ainsi, on pouvait lire dans les Cortes de Cádiz, en 1811, que « Le mot "citoyen" ne peut plus avoir cette définition vague et indéterminée qu'il a eue jusqu'ici [...] il vient d'acquérir, grâce à la constitution, une signification reconnue, précise et exacte. C'est une nouvelle définition dans la nomenclature légale et il ne peut plus se confondre avec le mot "*vecino*" (habitant) » (*Idem*, p.40).

Bastos, Cumes et Lemus considèrent que l'idéologie de la ségrégation des peuples indigènes naît à l'époque coloniale ; c'est elle qui justifiera la mise à l'écart des indigènes dans les « villages indiens » et c'est à partir de ce moment que l'on assiste à la naissance de ces unités politiques que sont les municipalités (Bastos et al., 2007, p. 21-23). Dans [183] cette perspective, on comprend comment et pourquoi se sont constitués en parallèle des systèmes de pouvoir municipaux avec leurs autorités élues, d'une part, et des pratiques ancestrales qui permettront aux autorités des peuples indigènes d'intervenir dans l'organisation et la conduite de la vie communautaire, d'autre part.

À la suite d'Antonio Annino, il est important de souligner que le concept de citoyenneté libérale, qui a été instauré en Amérique latine grâce à la Constitution de Cádiz, sera par suite répandu partout. Les villages, qu'ils aient été *mestizos* ou indigènes, sanctionneront cette mutation à travers l'exercice du pouvoir municipal. Annino signale ainsi « l'extraordinaire capacité des communautés indigènes à utiliser une catégorie libérale comme la "citoyenneté" pour se défendre de l'État libéral et de son intention de détruire l'identité communautaire » (Annino, 1999, p.63).

2.2 Le système d'autorité indigène au sein de l'espace municipal : les cas de Guerrero et d'Oaxaca

Au Mexique, l'histoire de la république fut marquée par la violence des conflits qui opposèrent conservateurs et libéraux. Dans les annales de l'époque, on rencontre très peu d'indications concernant les soulèvements indigènes face à l'insupportable pauvreté et à la marginalisation qui leur étaient imposées.

> « Entre 1842 et 1845, [...] une série de rébellions indigènes ont eu lieu dans tout le sud-est de la république du Mexique, dénonçant l'appropriation des terres communales et le poids de l'impôt personnel [...] À cause du racisme qui prévalait à l'époque, ces révoltes ont été confondues avec les guerres raciales qui ont secoué le pays de l'État de Sonora jusqu'au Yucatán durant une grande partie du XIXe siècle. » (Martinez, 2000, p. 152)

Si la réforme libérale introduit des modifications dans la vie des villages, il n'en demeure pas moins que la situation des Indiens ira de mal en pis avec l'abolition des terres communales qui profita aux propriétaires [184] terriens et à certains Indiens corrompus. Pourtant, en dépit de ces circonstances, les villages indigènes ont réussi à maintenir une structure de gouvernement qui est encore à la base de leurs institutions politiques actuelles. On rencontre une illustration intéressante de cette évolution dans la région de la Montaña dans l'État de Guerrero, au Mexique, qui est habitée par une population indigène Nahua, Na Savi, Mee'pha, ainsi que par une population de *métis* (*mestizos*).

La configuration municipale actuelle de cette région est le résultat de luttes territoriales et politico-administratives qui eurent lieu durant la période coloniale et la république, alors que Tlapa était le seul *village-cabecera* dans lequel vivait un gouverneur indigène. Au début du XVIIIe siècle, presque tous les villages reçurent de la Couronne des documents confirmant l'octroi de la propriété agraire aux caciques indiens ou aux villages eux-mêmes qui les reçurent comme terre communale, ce qui favorisa la fragmentation de la Montaña en unités isolées.

Les municipalités *tlapanecos* se formèrent durant la première moitié du XIXe siècle sur la base des paroisses. Avec l'introduction de nouvelles cultures agricoles et la

croissance des surplus dans la région, le mieux-être économique causa des conflits entre les villages qui étaient en concurrence entre eux pour former de nouvelles municipalités et atteindre le statut de *cabecera*. À son tour, cette évolution transforma la division paroissiale antérieure (Dehouve, 2006, p. 103-108).

Au XXe siècle, suite aux conflits qui opposaient les villages autour de l'enjeu de la possession de la terre, les municipalités furent à nouveau redessinées. Ces villages ont alors exigé d'être séparés de la municipalité dans la mesure où le changement de municipalité apparaissait comme une façon d'échapper aux abus des *cabeceras* municipales et à l'attribution de pouvoir qu'elles exerçaient vis-à-vis des habitants et des autorités villageoises subalternes (*Idem*, p. 141-142). Quant au rôle de la diversité ethnique, l'appartenance à une communauté linguistique [185] différente n'apparaissait pas comme une cause directe de lutte municipale. On ne peut pas considérer que c'était là un conflit à caractère ethnique mais un conflit de nature essentiellement agraire. Ainsi, lorsqu'il s'agissait de regrouper plusieurs municipalités autour d'une *cabecera*, le plus grand village essayait de regrouper le plus de villages possible, peu importe la langue parlée (Dehouve, 2006, p. 43-144). C'est ainsi que les localités s'impliquèrent dans des luttes autour desquelles la délimitation territoriale fut sans cesse redéfinie jusqu'à nous donner la configuration telle que nous la rencontrons aujourd'hui.

Tout comme c'était le cas durant les cycles antérieurs, et malgré l'intensité des processus historiques dans lesquels fut impliquée la population de cette région, la participation politique de la Montaña tourne actuellement autour de la municipalité et s'intensifie avec les changements de la législation électorale. À cela se superpose désormais une dimension ethnique liée à l'émergence des mouvements ethniques dans la région. C'est ainsi que, en 1992, les peuples Nahuas se sont soulevés contre la construction d'un barrage hydraulique, dénonçant du même coup les célébrations entourant la campagne continentale dite « de la rencontre des deux mondes », qui marquait le 500e anniversaire de la conquête espagnole.

Dans la région de la Montaña, il existe deux formes d'administration municipale : celle qui relève d'un président municipal qui est élu pour trois ans et celle qui relève de commissariats administrés par un commissaire. Chaque commissariat est responsable d'un village indien (ou *rancheria*), mais le nombre de *rancherias* varie. Comme dans toutes les questions relatives aux environnements ruraux, la confusion règne pour ce qui est du nombre exact de communautés appartenant à chaque municipalité,

étant donné que les conseils municipaux reconnaissent comme « communauté » tous les endroits où il existe un délégué municipal, alors que les statistiques officielles (celles de l'INEGI) compte les lieux où il existe des maisons habitées (Dehouve y Bey, 2006, p. 314).

[186]

Au niveau du regroupement de ces municipalités (que l'on appelle *cabecera*), il existe également deux types de gouvernements, tout comme c'était le cas pour les communautés elles-mêmes. On a soit le conseil municipal, élu en accord avec la législation nationale qui exerce son autorité sur la population de la municipalité, y compris ses localités, soit les commissariats administratifs, élus par un commissaire soutenu par un suppléant et plusieurs conseillers municipaux. La Loi de la municipalité libre (*Ley del Municipio Libre*) exige que les commissaires soient élus pour une période de trois ans. Pourtant, si le commissaire élu s'acquitte de ses fonctions au cours de la première année, il doit les confier à un autre l'année suivante qui, à son tour, est remplacé par un troisième commissaire. C'est ce qui fait que, en définitive, les commissariats s'acquittent de leurs tâches administratives et juridiques durant une année et que, dans plusieurs cas, les commissaires sont élus sur une base annuelle. À quoi il faut encore ajouter un commissariat *ejidal* [82] qui s'occupe des terres *ejidal* elles-mêmes ainsi que de la propriété commune, deux formes distinctes de propriété collective de la terre (Dehouve y Bey, 2006, p. 315-316). Enfin, les trois autres groupes qui interviennent dans la politique de la vie communautaire sont les pères de famille - qui sont constitués en comités -, les associations de professionnels et les travaux publics.

En ce qui concerne la manière dont fonctionne le système d'autorité indigène, il n'y a pas de distinction entre les activités politiques et religieuses ; les rituels sont aussi importants pour le bien-être commun que pour l'administration civile. Les charges religieuses et les coutumes sont étroitement liées à l'organisation municipale ; le président municipal et les commissaires sont ceux qui contrôlent les rituels communautaires. Ceux-ci dérivent du culte des *saints,* à la charge du majordome, ainsi que des procureurs et des sacristains chargés d'aider le curé. Les rituels agricoles caractéristiques du culte indigène (supplication pour la pluie, [187] bénédiction des récoltes,

82 L'*ejido* est le nom donné à une terre communale à statut communautaire. *Ejidal* est l'adjectif dérivé du mot en question. Sa traduction la plus proche serait donc « communautaire ».

cérémonie pour demander la permission à la Mère Terre pour ensemencer les terres) sont célébrés à des dates prévues au calendrier religieux, dans la mesure où les fêtes patronales des villages permettent de faire coïncider les deux évènements.

Les chefs participent à tous les aspects de la vie rituelle et civile. Autrefois, ils jouaient un rôle important dans l'élection des présidents et des commissaires, alors qu'aujourd'hui, à l'exeption de quelques communautés, les élections se font dans des assemblées, tandis que les anciens participent aux rituels de passation des pouvoirs [83]. Le discours rituel pour la passation de pouvoir à Chilacachapa, Cuetzala, dans l'État de Guerrero prévoit ceci : « mes frères, nous vous remettons ce Bâton de commandement que nous avons hérité de nos grands-pères. Ils vous aideront à vous acquitter de vos tâches afin de servir notre village. Ils vous accompagneront jusqu'à la fin de votre mandat. Merci beaucoup » (Dehouve et Bey, 2006, p. 322). De même, dans la municipalité de Metlatónoc, par exemple, l'administration de la justice municipale relève d'un procureur qui agit en tant qu'intermédiaire entre les normes indigènes et étatiques. La connaissance de la normativité indigène permet ainsi d'adapter l'ordre légal en vigueur dans l'État avec les besoins concrets de la communauté. Cette médiation opère dans les deux sens. Dans un premier temps, le procureur doit faire office de conciliateur et de modérateur entre les parties à un conflit en recherchant l'équilibre entre relations interpersonnelles et relations communautaires et, dans un deuxième temps, il sert de passerelle entre l'État et la communauté. En ce sens, malgré qu'il soit le représentant officiel de l'État et qu'à ce titre il doive suivre les normes officielles, sa décision n'en est pas moins basée sur une logique juridique différente de celle que porte l'approche officielle puisqu'elle doit aussi répondre aux exigences et aux croyances des *Naa Savi*. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle, selon Nicasio (2004), le système d'administration de la justice des communautés indigènes [188] permet véritablement d'apprécier la façon dont s'articulent les systèmes indigènes et *mestizos*.

Car, contrairement au système officiel qui est d'abord et avant tout accusateur, le système de justice indigène est essentiellement réparateur. On cherche d'abord à concilier les différences entre les parties au moyen d'ententes, d'accords, de sanctions économiques ou morales, ainsi que de l'obtention du pardon de la part de ceux qui

83 Il ne faut pas oublier non plus que le choix des présidents municipaux se fait en fonction de leur allégeance politique et qu'il est donc également tributaire du système des partis politiques.

ont été lésés. Cet exercice de conciliation les parties a lieu au cours de séances publiques auxquelles assistent les toutes les parties concernées.

Conclusion

Les peuples indigènes ont connu, tout au long de leur histoire, une suite ininterrompue d'opérations de soumission, d'humiliation, d'exclusion et d'assimilation extrêmement douloureuse. Cependant, à travers tous ces épisodes et ces évènements, ils ont su développer et mettre au point des approches et des stratégies, non seulement pour sauvegarder leur héritage idéologique, spirituel et historique, mais surtout pour l'adapter et le renforcer.

À l'heure actuelle, d'ailleurs, les pratiques de gouvernement indigènes sont en cours de redéfinition face aux nouvelles réalités et contraintes auxquelles ces gouvernements sont confrontés. Du côté des réalités nouvelles, ces gouvernements doivent, entre autres choses, composer avec un accès plus large à la scolarité et, du côté des contraintes, avec, entre autres, l'accroissement de la migration. Mais, dans l'un et l'autre cas, de nouvelles formes d'autorité se constituent et devraient permettre une meilleure adaptation à l'environnement dans lequel ces populations indigènes doivent croître et se développer pour pouvoir survivre.

[189]

Bibliographie

Retour à la table des matières

Annino A. (1999). Ciudadanía versus gobernabilidad republicana en México. Los orígenes de un dilema, in Sábato, Hilda. Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina. Mexique : FHA-COLMEX-FCE.

Bastos S., Cumes A. et Lemus L. (2007). Mayanización y vida cotidiana. La ideología multicultural en la sociedad guatemalteca, Texto para el debate. Guatemala : FLACSO CIRMA Cholsamaj.

Bertrand M. (1989). La tierra y los hombres : la sociedad rural en Baja Verapaz durante los siglos XVI al XIX, in Webre, Stephen (Ed.). La sociedad colonial en Guatemala : estudios regionales y locales. Guatemala : Centro de Investigaciones Regionales de Mesoamérica.

Bertrand M. (2005). Le cabildo colonial : un espace d'exclusión ou d'integration sociale ? En Büschges, Christian, y Frederique Langue (coords.). Excluir para ser. Procesos identitarios y fronteras sociales en la América Hispánica (XVII-XVIII). Madrid : Iberoamericana-AHILA.

Brading D. A. (1998). Orbe indiano. De la monarquía católica a la república criolla, 1492-1867, Mexique : Fondo de Cultura Económica.

Collins C. A. (1989). La misión mercedaria y la conquista espiritual del occidente de Guatemala. En Webre, Stephen (Ed.). La sociedad colonial en Guatemala : estudios regionales y locales. Guatemala : Centro de Investigaciones Regionales de Mesoamérica.

Dehouve D. (2006). Historia del municipio en la Montaña, in Dehouve, Danièle, Víctor Franco Pellotier y Aline Hémond (Coord.). Multipartidismo y poder en municipios indígenas de Guerrero. Mexique : CIESAS-UAG-Cooperativa Editorial Universitaria.

Dehouve D. et Bey M. (2006). La política vista desde el municipio. in Dehouve, Danièle, Víctor Franco Pellotier y Aline Hémond (Coords.). Multipartidismo y poder en municipios indígenas de Guerrero. Mexique : CIESAS-UAG-Cooperativa Editorial Universitaria.

[190]

Geertz C. (1986). Los usos de la diversidad. Espagne : Paidós.

Godelier M. (1996). El enigma del don. Barcelone : Paidós.

Gonzalbo Aizpiru P. (2000). Historia de la educación en la época colonial : el mundo indígena, Mexique : El Colegio de México.

Guerra F. X. (1999). El soberano y su reino. Reflexiones sobre la génesis del ciudadano en América Latina, in Sábato, Hilda. Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina. Mexique : FHA-COLMEX-FCE.

Martínez Rescalvo M. O. (dir.) (2000). Tlapa : origen y memoria histórica, Mexique : Universidad Autónoma de Guerrero.

Mauss M. (2002). Essai sur le don : forme et raison de l'exchange dans les sociétés archaïques, Chicoutimi : J.-M. Tremblay.

Nicasio González M. (2004). Procuración de justicia e interlegalidad en un municipio indígena de la Montaña de Guerrero, in Sierra, María Teresa (Ed.) Haciendo justicia. Interlegalidad, derecho y género en regiones indígenas. Mexique : CIESAS-PORRÚA.

Sanchiz Ochoa P. (1989). Españoles e indígenas : estructura social del valle de Guatemala en el siglo XVI, in Webre, Stephen (dir.) La sociedad colonial en Guatemala : estudios regionales y locales. Guatemala : Centro de Investigaciones Regionales de Mesoamérica.

Tovar M. (2000). Oxloq'il B'aanuheem. Investigaciones en derecho consuetudinario y poder local. Guatemala : COPMAGUA

Tovar M. et Chavajay M. (2000). Más allá de la costumbre. Cosmos, orden y equilibrio. Guatemala : COPMAGUA.

Touraine A. (1999). ¿Nuevos movimientos sociales ? dans ¿Cómo salir del liberalismo ? Barcelone : Paidós.

[191]

Deuxième partie.
Pouvoir autochtone et pouvoir à la base

II

L'autonomie zapatiste : quelle gouvernance ?

par
Sabrina Melenotte

Retour à la table des matières

La recherche que je mène porte sur le municipe (*municipio*) de San Pedro Chenalhó, dans la région de Los Altos dans l'État du Chiapas au Mexique. Parmi les acteurs politiques qui participent aux décisions politiques locales, il faut désormais compter avec les entrepreneurs, les organisations non-gouvernementales (ONG), les églises, ainsi que les groupes évangéliques qui participent à la vie politique locale à côté des institutions étatiques et des hommes politiques indiens locaux. J'aimerais interroger ici la notion de gouvernance politique telle qu'elle est pratiquée à un niveau municipal sous l'égide de l'autonomie zapatiste, en me servant de l'exemple du *municipe* autonome de San Pedro Polhó, d'une part, et telle qu'elle est pratiquée à un niveau régional dans le cadre au *Caracol* d'Oventik par le Conseil de bonne gouvernance (*Junta de buen gobierno*) qui se réunit depuis 2003, d'autre part. La question à laquelle je voudrais répondre pourrait être formulée comme suit : l'autonomie municipale et régionale zapatiste favorise-t-elle une meilleure redistribution du pouvoir économique et politique au sein des *Juntas de buen gobierno* ? En d'autres termes, cette nouvelle manière décentralisée de gouverner est-elle plus démocratique ? Les populations indiennes rebelles voient-elles leurs conditions s'améliorer et les inégalités diminuer à

l'échelle locale ? Enfin, comment le processus d'autonomie zapatiste est-il articulé aux reconfigurations économiques et politiques à l'échelle nationale puis globale ?

Pour commencer, il s'agira de mettre en relief l'ambiguïté de la notion de gouvernance, après quoi nous passerons à une analyse descriptive des formes d'organisation des gouvernements zapatistes à une échelle municipale et régionale. Ensuite, nous aborderons la question de leur caractère démocratique tout en prenant également en compte les limites et les contradictions inhérentes aux pratiques étudiées. Enfin, nous commettrons quelques réflexions sur les relations entre autonomie et gouvernance.

1. Vers une première définition théorique de la notion de gouvernance

1.1 L'ambivalence du concept

Retour à la table des matières

Il est aujourd'hui difficilement contestable que la globalisation a brouillé les frontières entre le public et le privé. Entreprises privées et associations philanthropiques jouent désormais un rôle important dans les politiques publiques. Comme l'a mis en évidence Garry Stoker (1998), l'un des premiers promoteurs britanniques de la notion de gouvernance, dans le cadre de l'économie sociale et de la dispense de services urbains, en particulier, ces acteurs assument aujourd'hui des responsabilités qui relevaient en propre des autorités publiques par le passé. Partant du double constat de la « défaillance » de l'État et de l'éclatement de ses prérogatives, l'auteur conclut à l'établissement d'une certaine horizontalité parmi des acteurs sociaux soi-disant autonomes autour de la définition et de la mise en application des politiques publiques. Selon Stoker, aucune partie prenante, pas même l'État, peut s'imposer aux autres, car tous ces acteurs sont interdépendants et contraints de négocier entre eux le partage des pouvoirs et des ressources. De ce fait, l'application des politiques publiques sollicite la négociation de partenariats de plus en plus complexes entre organisations publiques et privées, à la seule fin de faire émerger « la technique de gouvernance adéquate pour ces partenariats » (Massardier, 2003, p. 145).

Les politiques publiques sont désormais le résultat d'une construction conjointe. Cette interdépendance oblige les protagonistes à négocier, à communiquer et à passer des accords sur la base d'une coopération dans la concurrence et le respect d'une certaine horizontalité, dans la mesure où ils doivent évoluer dans un même environnement et partager des [193] intérêts communs. Épiphénomène de la globalisation, la gouvernance porte à réfléchir en termes d'interdépendance, de systèmes et de réseaux, tant au niveau des entreprises qu'au niveau des nations, des peuples et des cultures. Recouvrant aujourd'hui plusieurs acceptions, cette notion est surtout un révélateur des transformations intervenues dans les manières de gouverner.

La gouvernance remet en cause, à juste titre, la centralité de l'État au profit d'acteurs privés et publics multiples. On s'accorde généralement à renvoyer la notion de gouvernance à sa source première, l'économie, qui suppose des stratégies de développement au niveau transnational, en raison de l'importance croissante des organismes financiers internationaux dans les politiques nationales. En Europe, la question de la gouvernance se pose notamment avec la construction et l'agrandissement de l'Union européenne (UE). Au Mexique, en revanche, comme dans le cas d'un grand nombre de pays latino-américains, la redéfinition de stratégies de développement a été entamée à partir des politiques d'ajustements structurels qui lui sont imposées à compter de 1982. La question de la gouvernance s'est posée avec acuité lors de l'introduction de financements externes provenant de la Banque Mondiale (BM), de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) et du Fonds Monétaire International (FMI), pour répondre à une série de crises économiques graves liées, entre autres, à la chute des prix du pétrole et à l'explosion de la dette externe. Jusque-là, la politique de développement était basée sur une intervention forte de l'État et la croissance du secteur industriel orienté principalement vers le marché interne. La gouvernance est réapparue avec les politiques d'ajustements structurels, quand la Banque mondiale s'est retrouvée face à une contradiction quand, d'une part, elle jugeait nécessaire de promouvoir une gestion économique saine et une stabilité politique en vue du développement, et que, d'autre part, elle affirmait ne pas vouloir prendre en compte des considérations politiques dans ses décisions. Cet organisme transnational s'est alors servi de ce nouveau concept, *governance* en anglais, afin d'éviter d'être accusé d'ingérence dans les [194] affaires internes du pays. Devenue consubstantielle à l'ajustement structurel, cette notion correspondait à l'intervention à peine voilée de la Banque mondiale dans le champ politique en vue de renforcer les réformes économi-

ques, en commençant avec les politiques de réglementations ou de déréglementations, et en poursuivant avec les finances publiques, les budgets, l'administration et la fonction publique, la réorganisation des services publics, pour terminer avec le mode de gouvernement lui-même (Osmont, 1998, p. 20).

D'une grande ambivalence, le recours à cette notion est d'autant plus incertain qu'elle est le reflet d'un problème de forme et de contenu que le problème de traduction en français accentue en la vidant encore un peu plus de son sens [84]. La notion de gouvernance semble d'autant plus ambivalente qu'elle visait à résoudre la crise que connaissaient les États-nations. Car l'approche en terme de gouvernance voit dans cette nouvelle manière de gouverner le moyen pour les États de sortir de l'ingouvernabilité (Mayntz, 1993) et de ce que Lascoumes et Le Galès ont identifié comme des écarts entre trois perspectives qui sont l'ineffectivité (défaut de mise en œuvre), l'inefficacité (résultats obtenus insatisfaisants) et l'inefficience (coût démesuré des résultats obtenus) (Lascoumes et Le Galès, 2007, p. 27-29). Cherchant à répondre à cette insuffisance référentielle et pratique, cette définition fut présentée comme une manière originale de reformuler la relation entre l'État et la société.

Ainsi, conjointement à ces réformes économiques, un ensemble de règles de morale publique vont accompagner la notion de gouvernance pour délimiter le champ du politique dans la gestion publique. Dans le cas de l'Afrique, nous dit Osmont (1998), la Banque mondiale a ainsi légitimé [195] la lutte contre l'État patrimonial, dans lequel font défaut les éléments fondamentaux de responsabilité, d'État de droit, d'honnêteté et de transparence : « Entre l'économie et le politique, la rigueur d'analyse et l'idéologie, la prescription pour l'action et la morale, la frontière devient – à dessein ? – plus que confuse » (Osmont, 1998, p. 21). L'ambivalence de la notion de gouvernance réside dans la volonté de couvrir l'ensemble des champs politiques et économiques d'une société, c'est-à-dire la manière dont elle est gérée et dirigée, l'administration de dispositions légales en matière de contrôle politique aussi bien que la gestion des ressources de la communauté. Le flou définitoire de la notion révèle le flou qui s'instaure alors entre gouvernance, économie, politiques – au pluriel – et politique – au singulier.

84 Annick Osmont rappelle que le terme de gouvernance apparaît dans la version française d'un document de Mamadou Dia pour la Banque Mondiale paru en 1994 sous le titre : *Pour une meilleure gouvernance comme fondement de la réforme de la fonction publique en Afrique du Sud du Sahara* (traduction de la version anglaise de 1993, *A governance approach to civil service reform in Sub Saharian Africa*). Il semble que le terme commence à être utilisé dans le contexte francophone à partir de 1994-1995 (1998, p. 20).

Comme le dit Osmont, « dès lors, pour contourner la difficulté, on ne parlera plus que de « *good governance* », car il n'est de *governance* que bonne, c'est une évidence qui devra s'imposer, comme s'imposent à tous les règles du marché. » (*Ibid.*, p. 22). Il s'agit d'un système de règles et d'institutions qui supposent donc une réorganisation des structures de pouvoir et de gouvernement. Il est intéressant de noter ici la légitimation éthique intrinsèque à la notion de gouvernance.

1.2 Bien gouverner « depuis le bas »

Malgré ses origines économiques, la notion est aujourd'hui appliquée de manière large dans plusieurs domaines. On peut ainsi ne pas la réduire à la seule définition d'amélioration de l'efficacité des firmes, comme le font les économistes américains du nouvel institutionnalisme, mais également l'élargir à d'autres dimensions, comme l'a fait la sociologie politique, qui relie la notion de gouvernance à celle de gouvernement. Cette sociologie de la gouvernance propose de réfléchir sur les articulations et les différents modes de régulation de la société. Ainsi, si la gouvernance marque la prépondérance des acteurs transnationaux dans la vie politique nationale, ainsi que la technocratisation des politiques publiques, cette notion peut impliquer également la volonté d'une plus grande participation des citoyens aux processus d'adoption des politiques publiques. En ce sens, la [196] notion –récemment réactivée elle aussi – de société civile représente un pouvoir non-institutionnel [85] et participe de ce que l'on entend désormais comme une bonne gouvernance. Un premier pan de cette société civile correspond aux acteurs transnationaux, tels que les ONG, tandis qu'une autre s'attache davantage aux habitants et à leurs expériences de participation à la vie politique locale, ces deux pans servant à redéfinir le contenu de la citoyenneté à l'heure actuelle. Ces initiatives « depuis le bas » sont depuis quelques années le fer de lance de la démocratie contemporaine et participent à la reconfiguration des modes de gouvernements traditionnels. Dans ce contexte, il est donc important de se demander si l'autonomie néo-zapatiste au Mexique – qui mérite d'être considérée comme une organisation sociale et politique qui œuvre à exercer le pouvoir « depuis le bas », depuis les bases que sont les communautés – peut être ou non considérée comme une expression de la gouvernance politique. Cette question se pose d'autant plus fortement que, depuis 2003,

---

85 Sur l'ambivalence de la notion de société civile, voir Abélès (2008, p. 199-241).

existent dans les *Caracoles* zapatistes des instances régionales composées d'autorités indiennes autonomes qui se réunissent en une *Junta de buen gobierno*, que l'on traduit en français tantôt par « Conseil de bon gouvernement », tantôt par « Conseil de bonne gouvernance ».

La transformation du rôle de l'État qui marque la période de réajustement structurel s'accompagne d'une réflexion sur le renouveau et l'espoir démocratique que supposent ces recompositions. Marquant la diminution de l'implication du gouvernement dans la production et l'activité commerciale, ainsi que la décentralisation du pouvoir central vers les niveaux locaux de gouvernement, l'ajustement économique a donc également entraîné un ajustement plus global qui a obligé les gouvernements à trouver un nouveau consensus politique. Elle a impliqué de réfléchir aux niveaux de gestion politique et économique au sein des systèmes fédéraux et à un niveau transnational, mais elle a également [197] impliqué une réflexion sur la participation des citoyens dans le cadre de ces réajustements économiques et politiques.

Revenons un instant à la notion de gouvernance de Stoker. Si l'on accepte que « la gouvernance fait intervenir des réseaux d'acteurs autonomes » et qu'elle « fait part du principe qu'il est possible d'agir sans s'en remettre au pouvoir ou à l'autorité de l'État », « le concept de gouvernance se réfère à la création d'une structure ou d'un ordre qui ne peut être imposé de l'extérieur, mais résulte de l'interaction d'un grand nombre de gouvernants qui s'influencent réciproquement » (Stoker, 1998, p. 20). L'usage du terme « autonome » doit s'entendre ici comme un recours à des « mécanismes de gouvernement qui n'ont pas besoin, pour fonctionner, de l'autorité et des sanctions de la puissance publique » (*Idem*). La gouvernance crée donc aussi les conditions d'un pouvoir organisé et d'une action collective en marge des pouvoirs publics. Elle prend en compte tous les acteurs qui participent à la vie politique locale, en raison de l'interdépendance entre les différents pouvoirs, depuis les institutions elles-mêmes jusqu'aux autres acteurs qui n'appartiennent pas à la sphère gouvernementale (Stoker, 1998, p. 19-21). Selon cette acception, les organisations civiles, les ONG, ainsi que les formes d'auto-gouvernement en tant qu'acteurs à part entière, « autonomes » pour reprendre la désignation de Stoker, peuvent logiquement être incluses dans un schème de gouvernance. Comme l'a montré la sociologue R. Mayntz (1993), la société est capable de s'autoréguler et certains secteurs ont la capacité de résister à l'autorité de l'État, comme c'est le cas pour les mouvements alternatifs en Allemagne, qui usent de régulations propres qui les imposent en résistance face aux

effets des politiques publiques d'État. Mayntz insiste sur les formes horizontales d'interaction entre les acteurs, sur les interdépendances, ainsi que sur l'autonomie de ces secteurs et de ces réseaux à l'égard de l'État. Suivant cette idée, dans l'État du Chiapas, l'organisation zapatiste et la création de territoires autonomes *de facto* non-reconnus par l'État depuis 1994, ainsi qu'une rhétorique anti-gouvernementale radicale de ses membres, marque peut-[198] être dans l'histoire mexicaine la forme la plus accomplie de cette prise en charge de la politique locale par les citoyens, c'est-à-dire dans ce cas précis par les groupes indiens de l'État du Chiapas. L'autonomie pratiquée par ces groupes indiens rebelles est-elle pour autant une expression de la gouvernance ? Dans quelle mesure les *Juntas de buen gobierno* participent-ils de cette tendance généralisée à bien vouloir gouverner ?

L'État du Chiapas donne une connotation particulière à la notion de gouvernance dans la mesure où les groupes indigènes zapatistes élaborent un processus d'autonomie politique depuis l'auto-organisation des communautés indigènes, en développant également des projets dans les secteurs de la santé, de l'éducation et de l'agriculture grâce à la présence d'une société civile nationale et internationale active et solidaire (ONG, associations locales et nationales, Église, comités et collectifs de solidarité). En outre, la question de la gouvernance politique se pose au Mexique sous un autre angle avec l'arrivée de ces nouveaux acteurs politiques que sont les populations indiennes sur la scène nationale et internationale, notamment depuis le débat sur la reconnaissance de la diversité culturelle relancé dans les années 1990 et cristallisé autour des négociations qui eurent lieu à partir de 1995 entre l'Armée zapatiste de libération nationale (EZLN) et le gouvernement. Depuis le début du soulèvement zapatiste, le 1er janvier 1994, les populations indiennes ont marqué de leur sceau leur présence au sein de l'État-nation mexicain et ont exigé de repenser les relations entre État et société, ainsi que les formes de la gouvernabilité à partir des expériences locales de gouvernement.

Plusieurs « tables de négociations » ont été convoquées au cours de l'année 1995 autour de trois commissions comprenant des représentants de l'EZLN, du gouvernement par l'intermédiaire de la Commission de Concorde et Pacification (COCOPA) et de l'Église par l'intermédiaire de la Commission Nationale de Médiation (CONAI). Les premiers dialogues [199] déboucheront sur la rédaction des Accords de San An-

drés [86], le 16 février 1996. Ces Accords sont devenus le texte de référence qui porte sur les droits des populations indigènes applicable à l'ensemble de ces populations à la grandeur du Mexique [87]. Révisé une première fois jusqu'à aboutir à la loi Cocopa, le texte fut accepté de part et d'autre comme un témoignage de bonne volonté. Cette loi ne fut néanmoins pas signée en dernière instance par le président Ernesto Zedillo Ponce, qui argumenta qu'une reconnaissance des droits indigènes pourrait favoriser la « balkanisation » du pays. Suite à l'échec de cette première étape dans les négociations, les indiens rebelles décident d'appliquer à la lettre les Accords de San Andrés et pratiquent depuis l'autonomie *de facto*. La plupart des territoires zapatistes avaient déjà été délimités dès la fin de l'année 1994, mais les indiens rebelles trouvèrent dans ces Accords une légitimité juridique. L'échec des négociations renouvelées en 2001 sous le gouvernement de Vicente Fox (2000-2006) entraîna la consolidation de l'autonomie *de facto* des Zapatistes, entendue comme une réponse forcée au manque de volonté de la part du chef de l'État mexicain.

2. Du Conseil autonome de San Pedro Polhó au Conseil de bonne gouvernance du Caracol d'Oventik

Retour à la table des matières

L'autonomie zapatiste aura remis au centre du débat politique la question indigène et le débat autour du multiculturalisme dans un contexte de globalisation. Afin de mieux comprendre les enjeux autour de l'autonomie, il me semble intéressant d'analyser deux niveaux sur lesquels [200] s'est déployé l'organisation zapatiste : d'une part, l'autonomie territoriale et politico-administrative que construisent les Zapatistes depuis maintenant douze années au niveau municipal, à partir de l'exemple de

86 Du nom d'un village indien de la région de Los Altos rebaptisé par les zapatistes *San Andrés Sak'amchen de los Pobres* et devenu depuis lors l'un des bastions des zapatistes.

87 Ils considèrent les indigènes comme des sujets de droits collectifs et accordent le droit à la libre-détermination, c'est-à-dire les droits politiques des différents peuples à se gouverner selon leurs systèmes normatifs et à s'associer librement ; des droits économiques, c'est-à-dire le droit des peuples à disposer de leurs ressources naturelles et à administrer leurs fonds publics ; des droits juridiques, c'est-à-dire l'accès à la justice et l'administration de leur justice à partir de leurs systèmes normatifs pour la régulation et la solution des conflits ; des droits culturels et éducatifs, c'est-à-dire la promotion de leur héritage culturel, de leur identité, de leur langue, de leur culture : la protection des migrants ; surtout et enfin, une nouvelle relation entre l'État et les peuples indigènes fondée sur la Convention 169 de l'Organisation Internationale du Travail.

San Pedro Polhó, et d'autre part, l'instance régionale autonome que les Zapatistes ont crée en 2003, à partir de l'exemple du Conseil de Bonne Gouvernance du *Caracol II* d'Oventik.

2.1 L'autonomie municipale à San Pedro Polhó

La déclaration d'autonomie *de facto* des Zapatistes de San Pedro Polhó est la matérialisation des Accords de San Andrés de 1996. L'autonomie se veut dans son discours et sa pratique une critique radicale de l'État. La rhétorique anti-gouvernementale existait bien avant le soulèvement zapatiste et doit être recherchée dans le travail de conscientisation de l'Église catholique progressiste et dans les groupuscules guérilleros qui sont arrivés au Chiapas dans les années 1970, mais elle s'est d'autant plus développée que les négociations avec le gouvernement ont fini par échouer. L'autonomie zapatiste se fonde alors sur l'idée que le gouvernement ne répond pas à leurs attentes et que l'auto-organisation est une réponse directe et meilleure à leurs besoins. Mes interlocuteurs zapatistes à Polhó m'expliquent qu'ils se sont « réveillés » quand ils ont commencé à s'organiser. Depuis les années soixante-dix, les gens étaient déjà organisés dans la région autour du Diocèse de San Cristóbal de las Casas et d'une coopérative de production de café. Mais ils ont commencé à se rendre compte que « le gouvernement promet mais ne tient pas sa parole » (*el gobierno promete y luego no cumple*), que « le gouvernement ment » (*el gobierno es mentiroso*) et que « le gouvernement est malicieux, car il sait que nous sommes très pauvres » (*el gobierno es muy mañoso porque somos muy pobres*). A Polhó, c'est après le soulèvement de 1994 que beaucoup d'indiens adhérèrent à l'organisation zapatiste qui s'était déjà étendue [201] dans la région de la forêt lacandone « car ils virent que c'était une cause très réelle » (*porque es una causa muy real*) [88].

Dans la municipalité de Chenalhó, les élections municipales en assemblées communautaires de juin 1995 avaient permis de désigner un candidat selon le mode d'élection commandé par les us et coutumes. Il s'agit d'un des premiers leaders zapatistes qui, paraît-il, avait participé au soulèvement de 1994. Le recours aux urnes, en octobre 1995, ne devait être que la confirmation formelle des élections coutumières antérieu-

88 Entretien avec le *Consejo autónomo* de San Pedro Polhó, le 21 avril 2008.

res. Néanmoins, les civils zapatistes suivent la consigne de l'EZLN de ne pas se rendre aux urnes et de s'abstenir. C'est donc le candidat du PRI qui emporte la présidence municipale, avec pourtant moins de 3 000 votes sur les 14 000 votants inscrits (11 000 abstentions) (Viqueira & Sonnleitner, 2000, p. 152-153). Les Zapatistes élus en assemblées décident alors de prendre le palais municipal par la force, le 17 décembre 1995, et ils s'emparèrent aussi du bâton de commandement, symbole d'autorité dans la région. Ils furent expulsés une première fois par la Sécurité Publique et la Police judiciaire, le 27 janvier 1996, et les leaders zapatistes retournent dans leur village, à San Pedro Polhó, plus haut sur la route qui mène au municipe voisin de Pantelhó. Profitant alors du contexte historique que leur fournissaient les Accords de San Andrés signés par les trois commissions, le 16 février 1996, les autorités zapatistes élues en assemblées quelques mois plus tôt se font à nouveau élire, le 13 avril 1996, par trente trois communautés et dix-sept hameaux, ce qui devait asseoir définitivement leur légitimité. La petite communauté de Polhó devint alors le siège de l'autoproclamé « municipe autonome », une « remunicipalisation » qui la fera avancer d'un échelon dans la division administrative. Dans la foulée de ces évènements, les nouvelles autorités zapatistes exproprient la seule ressource naturelle exploitable de la région, une carrière de gravier et de sable (*banco de arena*) située à San José Majomut, voisin de Polhó. Cette carrière constitue la véritable pomme de discorde entre trois groupes [202] locaux qui cherchent à se l'approprier, dont un d'eux depuis trente ans. Quelques mois plus tard, les autorités zapatistes forment leur institution politique et religieuse autonome à partir d'une duplication presque complète de l'institution politico-religieuse locale, le système des charges de Chenalhó, en plus d'acquérir plus tard leur propre Saint Pierre pour célébrer leurs fêtes et s'autodésigner désormais « San Pedro Polhó ». À l'inverse des autres groupes de la région, ils refusent toute présence de l'État au sein de leurs territoires, n'acceptent aucun programme social ni aucune propagande étatique ni partisane du « *mal gobierno* ». Au contraire, les marqueurs de leur appartenance à l'organisation zapatiste se reflétèrent dans des fresques murales représentant le Che, Emiliano Zapata, Marcos, ainsi que des indigènes masqués.

Le président municipal autonome actuel, celui-là même qui avait formé le municipe en 1996 et qui venait d'être réélu en 2008, m'expliquait que le gouvernement autonome était légitime puisqu'il s'agissait d'un gouvernement populaire. Cependant, quand la population se constitua en municipe autonome, « les *priistes* [i.e. les adhérents du PRI, Parti Révolutionnaire Institutionnel] s'énervèrent » (*los priistas se enca-*

bronaron) et s'organisèrent « sous l'influence de l'idéologie de l'État ». C'est ainsi que se composèrent des groupes paramilitaires, les autorités priistes au pouvoir à Chenalhó comptant sur le soutien complice de fonctionnaires et de membres de la Police et de l'Armée (CDHFBLC, 1997 ; Hernández Castillo, 2007), dont l'objectif était de démanteler le municipe autonome et « défendre la population » face à des rebelles zapatistes considérés comme dangereux. Ces groupes paramilitaires, nommés d'« autodéfense » par les autorités (*Procuraduría General de la Republica*, 1998) furent armés, formés et entraînés par des membres de l'Armée et de la Police. La violence alla *crescendo* tout au long de l'année 1997, les morts se comptant de part et d'autre des groupes zapatistes et priistes. Il y eut surtout des vagues massives de déplacement de milliers d'habitants qui fuyaient et se réfugiaient dans les montagnes ou dans d'autres villages par peur d'attaques imminentes. La violence culmina contre l'organisation [203] la plus inoffensive et pacifique de la région, les Abeilles (*Abejas*) qui avait formulé des demandes similaires à celles des Zapatistes, mais qui avait toujours refusé de recourir aux armes. Des membres de l'organisation pacifique étaient restés à Actéal et jeûnaient depuis deux jours tout en priant pour le retour de la paix dans le village quand ils furent attaqués, le 22 décembre 1997, par les groupes paramilitaires. Ce qui sera désormais connu comme « le massacre d'Actéal » a causé la mort de quarante-cinq personnes, essentiellement des femmes et des enfants, qui deviendront le symbole des groupes indigènes martyrs victimes d'un État persécuteur.

Ces violences militaire et paramilitaire illustrent l'ingouvernabilité dont fit alors preuve l'État mexicain sous Ernesto Zedillo Ponce. L'autonomie comme forme d'auto-gouvernement local et d'auto-organisation des communautés a été interprétée comme une menace envers l'État, d'où la réponse répressive et violente des autorités à tous niveaux (municipal, de l'État du Chiapas, fédéral). Le phénomène paramilitaire étant par définition ambigu et difficile à cerner, il fut difficile de montrer l'implication des sphères gouvernementales dans l'orchestration du massacre. Néanmoins, certaines coïncidences dans les pratiques répressives avec d'autres zones de l'État du Chiapas [89] ainsi que les témoignages des survivants du massacre permettent de conclure qu'il s'agissait d'une stratégie contre-insurrectionnelle volontaire (CDHFBLC, 2007) Depuis le mois d'août 2009, les indiens emprisonnés jusque là ont été libérés, sans même que les « penseurs » ni aucun fonctionnaire d'État n'ait jamais été condamné alors que

89 Comme dans la zone ch'ol plus au nord où des stratégies paramilitaires similaires furent appliquées avec l'implication directe d'anciens militaires et policiers.

des archives ont entre temps confirmé la responsabilité de l'État dans la formation des groupes paramilitaires au Chiapas (Doyle, 2009).

L'impunité allant de pair avec la répression, le conflit violent qui eut lieu suite à la déclaration d'autonomie des Zapatistes reflète ici les limites de la notion de gouvernance au Mexique. Au fond, l'État mexicain lui- même [204] s'est désavoué en réprimant toute forme d'organisation sociale qui se serait faite en dehors des cadres institutionnels consacrés.

Cette rupture de gouvernabilité et cette incapacité du gouvernement à résoudre le conflit armé ne firent que renforcer et radicaliser les pratiques d'autonomie des Zapatistes, qui développèrent également leurs propres projets autonomes, ce qui les amena à l'expulsion de tous les maîtres d'école dits « officiels » hors du territoire autonome, à la formation de promoteurs d'éducation et de santé « autonomes » et au refus d'utiliser des engrais chimiques. C'est par l'action d'ONG internationales, comme la Croix Rouge Internationale et Médecins du Monde, ainsi qu'à celle d'associations mexicaines et étrangères œuvrant dans des domaines plus spécifiques, que des ressources pour faire face aux besoins vitaux des déplacés de Polhó purent être fournies, permettant alors aux zapatistes de Polhó de maintenir leur ligne radicale vis-à-vis de l'État et de développer leurs projets autonomes. Ces ONG, associations et autres centres de Droits de l'Homme participent au processus d'autonomisation depuis le soulèvement de 1994 et plus encore dans la région suite au massacre et aux déplacements de population. Ces entités, souvent transnationales, mais aussi locales [90], se sont solidarisées avec les communautés rebelles contre l'État, en dénonçant les violences exercées par celui-ci et l'impunité dont bénéficient leurs auteurs.

En somme, le concept de gouvernance est-il encore approprié dans des cas semblables quand on a affaire, d'un côté, à des acteurs qui gouvernent avec et pour l'État, et qui, ce faisant, reconduisent et renforcent sa légitimité à tous ses niveaux local, fédéré et fédéral, et de l'autre, à la création d'une auto-organisation populaire et à la constitution [205] d'une autonomie à la fois critique et radicale contre ce même système de domination étatique ?

90 Comités et collectifs de solidarité dans différents pays européens, Commission civile internationale d'observations des droits humains à un niveau international, centres des droits de l'homme tels que le Centre des Droits de l'Homme Fray Bartolomé de las Casas, Sipaz, Serapaz, Centre Miguel Agustin Pro Juarez, et des associations locales comme Enlace civil, et plus récemment le Capise, pour ne citer que les plus visibles dans la ville de San Cristóbal de las Casas.

2.2 L'autonomie régionale du Caracol d'Oventik et les Conseils de bonne gouvernance

En juillet 2000, à la suite de l'important changement de régime intervenu avec l'accession au pouvoir d'un gouvernement issu du Parti d'Action Nationale (PAN), les négociations reprennent entre le gouvernement mexicain et l'EZLN. Elles débutent au lendemain de l'intronisation du nouveau président, Vicente Fox, un évènement qui marque officiellement la fin de ce parti-État qu'avait été le Parti Révolutionnaire Institutionnel (PRI) au pouvoir sans discontinuer depuis 1929, et qui soulève un certain espoir chez les Zapatistes. C'est ainsi que, en février et mars 2001, eut lieu la « Marche de la couleur de la terre » ou « Marche pour la dignité », une marche fort médiatisée à travers douze États du pays, à la suite de laquelle les Zapatistes et leur leader, le sous-commandant Marcos, arrivèrent au Congrès de l'Union pour relancer le débat sur la reconnaissance des droits indiens dans le pays. Le nouveau président, faisant fond sur le changement qu'il avait promis durant sa campagne électorale, ne peut pas se défiler face au défi que lui lancent les Zapatistes et il promet de régler le problème du conflit au Chiapas « en 15 minutes ». Le Congrès de l'Union approuve alors une Initiative de Loi Indigène qui est votée par l'ensemble de la classe politique mexicaine, mais qui est rejetée par tous les groupes indigènes du pays qui y voient un net recul par rapport à l'esprit et à la lettre des Accords de San Andrés, essentiellement parce qu'elle modifie de fond en comble l'Initiative de Réforme Constitutionnelle élaborée par la Cocopa. C'est ainsi, par exemple, que la loi édicte quue l'autonomie sera appliquée à l'échelle municipale uniquement et en conformité avec la constitution et les lois de l'État, ce qui en réduit considérablement la portée. De plus, la définition des termes de l'autonomie indienne et de même que ses mécanismes de mise en œuvre sont confiés à des entités fédératives, ce qui entre en [206] contradiction avec le droit à la libre-détermination et aux aspirations des peuples indigènes [91].

---

91 L'initiative réduit l'application des droits à l'autonomie au champ municipal et ne résout pas la question de l'accès et de l'administration des ressources municipales. Surtout, la réforme octroie aux populations indiennes le caractère d'entités d'intérêt public et non pas de droit public comme l'établit l'initiative de la Loi Cocopa. Cette nuance est fondamentale, car elle empêche la pleine reconnaissance de la personnalité juridique des populations indiennes. L'Initiative de 2001 ignore la possibilité d'une remunicipalisation des territoires, le concept de « territoire » étant de fait réduit au terme de « lieux », vidant ainsi de son sens

Le conflit au Chiapas est ainsi ramené à un débat juridique par le gouvernement mexicain. Face à cet échec, les 8 et 9 août 2003 marquent l'enclenchement d'une seconde étape dans la quête d'autonomie recherchée par les Zapatistes qui est marquée par la création des *Caracoles*. Le mot « *caracol* » signifie escargot et coquillage en espagnol. On se servait du coquillage à l'époque préhispanique pour appeler le peuple et le convoquer aux assemblées. Les Zapatistes ont repris ce symbole et l'ont associé à leur lutte ; ils en usent pour convoquer la « société civile » et pour illustrer un mode d'action qui va depuis le cœur des communautés vers le reste du monde. A un niveau symbolique, il s'agit du dialogue entre les Zapatistes et la société civile nationale et internationale qui leur sont solidaires, pour « [écouter] les bruits et les silences du monde » (*Treizième Stèle*, 2ème partie).

Il existe cinq *Caracoles* [92] au Chiapas, qui ont pris la relève de ce que les Zapatistes appelaient auparavant les *Aguascalientes* (déclarées dès 1994). Je me suis intéressée plus particulièrement au *Caracol* d'Oventik, qui est formé de sept municipes autonomes, à savoir San Andrés Sak'amchen de los Pobres, San Juan de la Libertad, San Pedro Polhó, [207] Santa Catarina, Magdalena de la Paz, 16 de febrero et, enfin, San Juan Apóstol Cancuc.

La création des *Caracoles* correspond à un tournant dans l'organisation interne du mouvement zapatiste sur plusieurs points. C'est le passage d'une organisation administrée par le haut, c'est-à-dire par les guérilleros « professionnels » et les leaders politiques de l'EZLN, à une administration gérée par la base grâce à l'appui des populations civiles locales. Sur le plan interne, il s'agit d'une démarche autocritique qui vise à mettre fin à la subordination du civil au militaire au sein de l'organisation zapatiste. Il s'agit d'opérer un déplacement du pouvoir interne depuis les autorités clandestines et armées (la *Comandancia General* et le Comité *Clandestino Revolutionario Indígena*) vers les autorités civiles (c'est-à-dire les *Juntas de buen gobierno*, dans les cinq

l'espace physique sur lequel l'autonomie peut être exercée. Enfin, la question agraire n'est absolument pas remise en question et l'Initiative de 2001 avalise l'amendement apporté à l'article 27 en 1992, sans prendre en considération l'opposition des peuples indiens à la privatisation des terres collectives.

92 Les *Caracoles*, rappelons-le, sont des espaces autonomes à l'échelle régionale où sont coordonnés les différents projets contribuant à l'autonomie quotidienne (écoles, cliniques, coopératives de café, d'artisanat, de disques et de livres, d'objets divers marqués de la griffe zapatiste, un escargot masqué) et les espaces de rencontre avec la société civile nationale et internationale.

Caracoles). Sur un plan militaire, les *check-points* zapatistes et l'impôt de guerre prélevé à ces points cessent.

C’est également dans ces espaces que se réunissent les autorités municipales autonomes en un « Conseil de bonne gouvernance » ou « de bon gouvernement », une instance régionale qui n’existe pas dans les échelons administratifs officiels. Dans le cas présent, ce conseil réunit les représentants zapatistes de la zone de Los Altos. En outre, les *Caracoles* représentent également une remise en question des rapports entre l’organisation zapatiste et la « société civile » et, plus particulièrement, avec l’aide humanitaire dispensée dans les communautés zapatistes. Marcos, dans *La Treizième Stèle*, l’évoque très bien quand il parle du « syndrôme de Cendrillon » et qu’il critique une certaine aide internationale plus proche de l’aumône que de la promotion de projets de développement, une aide humanitaire mais qui se contente de donner une chaussure sans la paire. En ce sens, les *Juntas de buen gobierno* relèvent de nouveaux défis en gérant et en administrant les territoires au niveau municipal et régional, sans plus de subordination à une institution ni à une ONG. Concrètement, ceci signifie que le Conseil centralise les donations [208] pour ensuite les redistribuer « de manière équitable » entre les communautés et municipes autonomes selon leurs nécessités. Il s’agit donc d’une étape de consolidation de l’autonomie zapatiste aux niveaux politique et économique.

Comme l’indique le panneau affiché à l’entrée du *Caracol* d’Oventik : « Vous êtes en territoire zapatiste rebelle. Ici le peuple commande et le gouvernement obéit » (*Usted está en territorio zapatista en rebeldía. Aquí manda el pueblo y el gobierno obedece*). Ce territoire est délimité par l’espace à l’intérieur duquel se déploie le gouvernement autonome, y pénétrer, c’est accepter de se plier aux lois en vigueur. Un autre panneau tout à côté indique ceci : « Par décision des autorités locales et municipales autonomes, il est interdit de procéder à l’achat, à l’utilisation et à la circulation de véhicules en situation illégale [les fameux *chocolates*, dans le jargon mexicain], ainsi que de planter, vendre ou consommer des stupéfiants ». Ces décisions ont été prises, en février 2007, en réponse à des accusations qui prétendaient que ces marchés illégaux auraient servi à financer les activités liées à la quête d’une plus grande autonomie.

La *Junta de buen gobierno* d’Oventik est composée des plus hautes autorités de chacune des sept municipalités autonomes. À Oventik, par exemple, mes interlocuteurs masqués m’expliquent qu’en 2008, vingt-trois représentants provenant de sept

municipalités se répartissent différentes tâches, ce qui équivaut à trois ou quatre représentants par municipalité. Ces représentants municipaux se rendent à la JBG le temps de leur mandat municipal, soit pendant trois ans. L'équipe change chaque semaine au *Caracol* d'Oventik, afin de permettre aux autorités de retourner dans leurs municipalités où les attendent leurs fonctions respectives. Ce système de rotation permet d'éviter tout forme de caciquisme en ne laissant pas les prises de décisions aux mains d'un seul homme ou d'un seul groupe. En revanche, il peut être une entrave pour la continuité des projets ou pour la résolution des conflits d'une semaine à une autre. À la *Junta* d'Oventik on cherché à surmonter cette difficulté lors [209] de la passation de pouvoir hebdomadaire : les autorités remplaçantes arrivent le samedi et les sortantes s'en vont le dimanche, ainsi le jour passé ensemble est consacré à informer les nouveaux arrivants des événements survenus durant la semaine et des affaires en cours. En outre, les charges politiques ne sont pas rémunérées dans les territoires zapatistes, assurant par là une organisation fondée sur le volontariat et dont les valeurs sont celles de la solidarité, de l'entraide et du sacrifice. On cherche ainsi à contrer le rôle de l'argent, source de profit et de corruption qui minent les relations politiques.

2.3 L'autonomie zapatiste est-elle une forme de bonne gouvernance ?

2.3.1 L'administration de la « bonne justice »

La *Junta de Buen Gobierno* accomplit un travail de justice qui est tout à fait pertinent pour comprendre en quoi elle est une « meilleure » forme de gouvernement. En effet, une des fonctions de la *Junta* est de recevoir les habitants, zapatistes et non-zapatistes, en peu de temps (et là, mes interlocuteurs masqués soulignent la différence avec les bureaux du gouvernement où l'on attend des heures), et de les aider à résoudre leur problème. Toute la semaine est consacrée à cela, notamment dans les zones les plus difficiles, où il y a des conflits irrésolus aussi bien au niveau local qu'au niveau municipal. Des non-zapatistes viennent régulièrement aussi pour la résolution des conflits, soit parce qu'ils n'ont pas obtenu satisfaction auprès des autorités municipales officielles, soit parce que le procès tarde trop (critique de la bureaucratie), soit encore parce qu'ils n'ont pas d'argent pour payer la résolution du conflit en leur faveur (critique de la corruption et du clientélisme).

Les autorités zapatistes sont devenues des acteurs politiques et juridiques à part entière au niveau local, bénéficiant d'une reconnaissance locale de la part des acteurs non-zapatistes malgré leur statut juridique et légal ambigu. Car on ne peut réellement parler de tribunal zapatiste au [210] sens plein du terme et on aura tout de même recours au Ministère public ou à un tribunal pénal en cas de délit majeur, un meurtre, par exemple. Au *Caracol*, tout est résolu en conformité avec les us et coutumes ancestraux sans recourir à des sanctions pénales comme l'enfermement ou la prison. Comme me l'ont dit les autorités elles-mêmes, « nous donnons seulement des orientations aux juges et aux Conseils municipaux et ce sont eux qui se chargent d'intervenir ensuite » [93]. Ce pouvoir régional non-coercitif est tout à fait original et fait écho aux travaux sur la chefferie indienne ou sur les sociétés sans État largement étudiées par les anthropologues.

L'autonomie zapatiste n'opère pas en dehors de l'État, mais dans ses interstices, là où il ne pénètre pas, dans les régions les plus reculées, ou encore là où les institutions ne répondent pas aux attentes des habitants. Là où l'État mexicain à tous ses niveaux, fédéral, fédéré et municipal, se caractérise généralement par un manque total d'égard pour la population indienne.

Le discours zapatiste est fondé sur une vision négative d'un État qui ne résout pas les problèmes. La justice ne peut être que meilleure puisqu'elle provient des autorités indiennes locales, qui connaissent les problématiques locales mieux que les fonctionnaires d'État, qui vivent loin des municipalités. En ce sens, il s'agit d'une justice endogène aux communautés indiennes.

2.3.2 « Bien gouverner » pour les Zapatistes

Ces initiatives politiques et sociales représentent des contributions démocratiques importantes dans le panorama politique mexicain, puisqu'elles permettent aux indiens de participer directement à la vie politique sur les sujets qui les concernent directement. Car l'un des principes de la « bonne » manière de gouverner selon les Zapatistes réside [211] dans la libre-détermination formulée dans les Accords de San Andrés de 1996, puis dans la loi Cocopa de 2001. L'autonomie politique et la territorialité politi-

93 Entretien avec la *Junta de buen gobierno*, le 20 avril 2008.

co-administrative en seraient donc les expressions matérielles les plus affirmées. Elles renvoient aux droits ancestraux des peuples indigènes à se représenter eux-mêmes, des droits établis et reconnus par le droit international (Convention 169 de l'OIT). Les Zapatistes auront montré que les groupes indigènes sont devenus de réels sujets politiques. Pour eux, l'autonomie, malgré ses défaillances, est néanmoins la forme la plus concrète et dynamique pour la transformation des relations de pouvoir, à une échelle locale, régionale et nationale : « Nous ne sommes pas une armée, nous sommes un peuple organisé » (*No somos ejército, somos el pueblo que se organizó*)[94]. L'organisation des communautés autonomes aux niveaux municipal et régional peut être conçue comme une forme de gouvernabilité communautaire et collective qui rétablit des structures organisationnelles représentatives des communautés. C'est là que le précepte qu'utilisent les Zapatistes du *mandar obedeciendo* (commander en obéissant) prend tout son sens.

Ce concept fondamental du *mandar obedeciendo* est développé par les Zapatistes depuis plusieurs années et il rappelle que les autorités élues ont un statut précaire, qu'elles ont des devoirs envers ceux qui les ont élus et qu'à tout moment ils peuvent être destitués de leurs fonctions en cas d'erreurs graves, rappelant ce que Clastres relevait dans *La Société contre l'État* (1974) au sujet du chef indien, qui a des obligations envers ses élus, qui doit savoir parler et qui peut être destitué de ses fonctions si son peuple n'est pas satisfait. En outre, bien gouverner, pour les Zapatistes, signifie faire preuve de ce que les indiens tzotzils de la région appellent la « raison », notion qui renvoie à l'idée d'une autorité qui sait parler en public et résoudre un problème à partir des valeurs locales, en suivant les traditions et les valeurs transmises oralement ; ce n'est pas obéir à une Constitution.

[212]

L'autonomie a ainsi ouvert la voie à une forme de gouvernabilité politique démocratique qui a mis a mal le pacte corporatiste qui liait jusque-là le PRI à diverses organisations sociales complaisantes, notamment le secteur agricole indien particulièrement affecté par les réformes néolibérales de ces vingt dernières années. Retenons aussi que l'autonomie zapatiste a donné lieu à une grande créativité et se décline dans des régions où vivent des groupes ethniques différents, avec des dynamiques locales diverses (organisation politico-religieuse locale, conflits et groupes de pouvoir lo-

94 Entretien avec le *Consejo autónomo* de San Pedro Polhó, le 21 avril 2008.

caux), ce qui devrait nous conduire à évoquer plusieurs déclinaisons du zapatisme, voire même à invoquer plusieurs zapatismes.

2.4 Tensions, contradictions et limites de l'autonomie zapatiste

2.4.1 Structure politico-militaire contre bases civiles au sein de l'organisation zapatiste ?

Il n'empêche, malgré tous les efforts consentis pour laisser les gouvernements civils se gouverner eux-mêmes, que l'organisation zapatiste est bel et bien issue d'une structure politico-militaire qui exerce une certaine forme de contrôle sur les *Caracoles* et les municipalités autonomes, un contrôle d'autant plus difficile à évaluer et à soupeser que cette organisation opère dans la clandestinité.

Ce ne sont pas tant les passe-montagnes de mes interlocuteurs ou le drapeau de l'EZLN qui flotte aux côtés du drapeau mexicain qui reflètent cette dimension clandestine, sinon le caractère bureaucratique et hiérarchique de certaines pratiques zapatistes. Ainsi, la création des *Caracoles* a également impliqué une plus grande centralisation des activités et un plus grand contrôle de cette instance régionale sur les instances municipales. Par exemple, il faut avoir l'aval de la *Junta de buen gobierno* pour pouvoir réaliser une activité quelconque au sein des municipalités, à tel point que les Zapatistes ne savent pas toujours très [213] bien jusqu'où ils peuvent prendre des décisions seuls et sans leur approbation des municipalités en question. Si vous voulez vous rendre dans une des municipalités autonomes, vous devrez passer par la *junte*, préciser l'objet de votre visite, à qui vous voulez parler, parfois rédiger par écrit une liste des questions que vous voulez poser, puis attendre à l'extérieur qu'on se réunisse et qu'on prenne une décision. En cas de réponse positive – ce qui n'est pas toujours assuré – on vous délivrera un laisser-passer portant le logo du Conseil que vous montrerez à vos interlocuteurs pour montrer que vous avez respecté les règles et la hiérarchie zapatiste. Si ce protocole apparaît quelque peu strict, s'il reflète un certain manque de liberté de mouvement et de parole, il représente cependant une mesure de sécurité difficilement contournable. Car l'autonomie zapatiste se déploie dans une zone en guerre, où l'ouverture des territoires autonomes à la société civile peut aussi entraîner une vulné-

rabilité face aux ennemis des Zapatistes, espions ou fonctionnaires du gouvernement, ce qui justifie le recours à des mesures aussi strictes [95].

Cette sorte de semi-clandestinité aura attiré bien des critiques, les pratiques militaires des groupes clandestins étant interprétées bien souvent comme des entraves à la démocratie. Le débat est long et complexe ; il pousse à s'interroger sur la violence révolutionnaire comme moyen légitime, ou non, d'accession à la démocratie. Il y aurait également et surtout toute une réflexion à faire sur la définition même du mouvement zapatiste, considéré comme un mouvement social par les uns, comme une nouvelle forme de guérilla par d'autres, comme un messianisme par d'autres encore.

Retenons pour terminer que, malgré la création des *Caracoles*, la nature de la subordination du civil au militaire au sein de l'organisation est [214] loin d'être claire, malgré la volonté affichée de Marcos et de l'EZLN de déléguer le pouvoir aux représentants indigènes civils.

2.4.2 Fatigue économique et autonomie

Depuis 1994, les témoignages de solidarité issus tout autant de la société civile nationale qu'internationale – notamment depuis la première Rencontre Intercontinentale contre le Néolibéralisme et pour l'Humanité, en 1996 – se sont étendus et multipliés. Sur le plan économique, des fonds qui ne proviennent pas de l'État ou d'organismes financiers transnationaux ont permis l'élaboration de projets que l'on appelle « autonomes », terme en réalité plus ambigu qu'il n'y paraît. En effet, ces fonds proviennent d'une base associative, volontaire et à but non-lucratif, issus d'ONG, d'associations civiles, de comités ou collectifs de solidarité, qui ont permis de développer des projets hors de toute institution et des programmes sociaux gouvernementaux, mais qui ont néanmoins pu générer dans certains cas une dépendance matérielle des communautés autonomes envers ces « bailleurs de fonds » externes.

---

95 C'est la raison officielle pour laquelle il est impossible d'avoir des réponses à des questions portant sur l'organisation clandestine (l'Armée zapatiste de libération nationale et le Comité Clandestin Révolutionnaire Indigène), sur la vie privée de leurs membres, ni d'avoir des données précises concernant le nombre d'adhérents zapatistes, concernant l'économie ou les entrées d'argent en provenance des ONG et des associations de solidarité.

La solidarité internationale a été articulée autour de deux enjeux : d'une part, contre les exactions des militaires et des paramilitaires (campements pour la paix, commissions et caravanes d'observation de la situation militaire et paramilitaire), et d'autre part, pour la création de projets dans les secteurs de l'éducation, de la santé, de l'agriculture écologique notamment à partir de donations financières et matérielles, d'ateliers et de formations. Cette solidarité est le fait d'individus, comme c'est le cas pour les jeunes internationalistes rattachés à divers collectifs de solidarité dans leur pays d'origine, ou de collectivités, comme c'est le cas pour les ONG et autres organisations de solidarité. Les uns et les autres ont su nouer des relations de confiance et établir des échanges fructueux fondés sur le volontariat, créant ainsi une économie à forte dose altruiste. Ces nouveaux réseaux économiques internationaux solidaires se font essentiellement sur la base de donations et de la vente de produits [215] zapatistes à l'étranger, à San Cristóbal de las Casas ou dans les *Caracoles*. Cette économie permet aux communautés de financer des projets collectifs autonomes. Néanmoins, dans la région de Los Altos et de la municipalité autonome de Polhó, l'économie autonome locale est vite devenue dépendante de l'aide extérieure, notamment de la Croix-Rouge Internationale qui, pendant longtemps, pourvoyait à l'alimentation et fournissait des produits de base aux populations déplacées. Aujourd'hui, il ne reste que peu de projets financés de l'extérieur à Polhó, les donations ont diminué et les projets internes suffisent à peine à faire survivre la municipalité. La situation est préoccupante et, en début d'année 2008, 193 familles zapatistes de Polhó ont fini par réintégrer les rangs du PRI. Après avoir vécu dix ans dans la résistance civile, « nous avons atteint un niveau où nous ne pouvions plus continuer ainsi », soutient leur représentant, Javier Luna Ruiz [96].

Ces conflits internes font ressortir avec force la dimension économique de l'autonomie dans la région. Comment assurer l'autonomie et garantir l'accès aux moyens de production à des déplacés qui ne sont toujours pas retournés dans leur communauté d'origine et qui doivent aller travailler la terre dans des conditions précaires, voire dangereuses ? Comme le souligne le représentant municipal de Polhó, « les gens se fatiguent, mais ils résistent pour ne pas tomber, car le gouvernement mène toujours sa guerre de basse intensité et sa contre-insurrection (…) C'est une guerre

96 Ces Zapatistes désavouèrent les autorités autonomes afin de pouvoir bénéficier des programmes sociaux dans les domaines agraires, alimentaires, sanitaires, éducatifs (*Oportunidades*, *Procampo*), (Cuarto Poder, 07/02/08).

économique pour que le peuple se rende et s'humilie »[97]. La question économique freine l'autonomie politique qui, en revanche, semblait plutôt bien assurée. Or, cette autonomie est elle aussi en voie d'être précarisée du fait que le gouvernement fédéral décentralise ses politiques et débourse des fonds importants à travers les programmes sociaux destinés aux zones reculées du pays. Il est indéniable que la [216] violence exercée aux dépens de l'organisation zapatiste et de ses membres au sein des territoires autonomes, ainsi que la diminution de l'aide extérieure ont considérablement nuit au processus d'autonomisation mis en place dans la région.

3. Femmes et autonomie

Retour à la table des matières

La participation des femmes à la vie politique locale reste un enjeu de taille pour les Zapatistes. La Loi révolutionnaire des femmes proclamée dès 1994 a été fort bien accueillie par la société civile nationale et internationale. Néanmoins, il s'agit d'un processus plus lent et difficile dans les communautés que dans son discours. A Polhó, aucune femme n'a de charge politique, et je me suis souvent retrouvée être la seule femme parmi les autorités, la politique étant une affaire d'hommes. Il existe néanmoins des femmes miliciennes qui vont à l'encontre de cette subordination, qui ont laissé l'habit traditionnel pour revêtir celui des *rangers*, qui travaillent et qui n'ont pas d'enfants. Dans le *Caracol* d'Oventik, il existe à l'heure actuelle une représentation égale des hommes et des femmes chez les autorités masquées, mais les femmes sont peu nombreuses à participer réellement aux conversations que le visiteur peut avoir avec la *Junta de buen gobierno*, et bien peu nombreuses sont celles qui prennent la parole en public.

En revanche, la radio communautaire *« Radio insurgente, la voz de los sin voz »* est un bon exemple de prise de pouvoir (*empowerment*) des femmes indigènes au sein de projets communautaires. Comme le souligne Anna Maria Garza (2002), le concept d'autonomie a été compris et pris par les femmes comme un moyen d'expression à travers lequel se profile un idéal de justice sociale et d'équité.

---

97 Entretien avec le *Consejo autónomo* de Polhó, du 21 avril 2008.

> Le projet de l'EZLN, pour beaucoup de femmes indigènes, a offert une opportunité pour remettre en question les « mauvaises coutumes », pour parler de droits : le fait de décider de leur corps, d'exiger le respect et la non-violence, un [217] travail et une rémunération juste, une prise de décision partagée au niveau familial, dans les localités et les organisations, la coresponsabilité dans les tâches domestiques et l'éducation des enfants. (Garza Caligaris, 2002, p. 143)

Aujourd'hui, dans les communautés zapatistes où l'alcool est interdit, la violence des hommes à l'encontre des femmes a diminué. Néanmoins, dans la vie quotidienne et au sein des familles, il persiste une division des sexes très importante. Les femmes demeurent pour une large part subordonnées au niveau domestique, malgré l'ouverture d'espaces pour elles comme, par exemple, dans les coopératives du textile, de la fabrication de pains, d'élevage de poulets, ou de produits agricoles [98].

Conclusion

Retour à la table des matières

L'autonomie revendiquée et appliquée par les rebelles zapatistes contient une dimension politico-légale qui permet d'en évaluer le niveau d'institutionnalisation. Cette autonomie se décline à trois niveaux : communal, municipal et régional. Les autorités régionales de la *Junta de buen gobierno* expérimentent une démocratie directe et ont renoncé aux programmes sociaux qui, par l'entremise de politiques indigénistes ou sociales – reposant sur cette vieille vision de l'indien irresponsable et infantile qui ne peut se prendre en main – se contentaient de reproduire des logiques d'assistanat. En face, la violence avec laquelle le gouvernement mexicain a réagi à l'autoproclamation des territoires autonomes zapatistes déboucha sur le massacre d'Actéal de 1997, devenu le symbole de l'incapacité à gouverner d'un État persécuteur. Le gouverneur de l'État du Chiapas Pablo Salazar (2000-2006) avait donné un espoir de changement, notamment par son projet de négocier la paix dans la municipalité de Chenalhó. À cette fin, il avait alors procédé à la rédaction en 2001 d'un Acte de respect mutuel entre le groupe des Abeilles, victime du massacre, et des représentants du gouvernement.

98 Cela étant, il y aurait un débat à tenir à ce propos, concernant le fait que les espaces de décision des femmes sont créés en marge des espaces masculins dans des lieux comme les cuisines, les coopératives d'artisanat et les projets d'agriculture biologique.

[218] Cependant, il devait échouer à trouver une issue viable au conflit, incapable d'établir un dialogue avec les Zapatistes.

Le gouvernement actuel de Felipe Calderón souhaite désormais mettre un terme à la Coordination pour le Dialogue et la Négociation au Chiapas qui est incorporée à la *Secretaria de Gobernación* depuis 1998. Dans les faits, cette coordination n'a jamais réussi à négocier un accord de paix. Elle n'a pas non plus réussi à s'attaquer aux causes réelles qui furent à l'origine du conflit. Le gouvernement de Calderón tente par sa disparition de faire passer le conflit du Chiapas pour un problème de pauvreté. En attendant, les interventions militaires et autres du gouvernement ont été des signes clairs d'une carence totale de gouvernabilité de la part des autorités fédérales et étatiques et le signe d'un manque de compréhension des autorités civiles zapatistes, de leurs revendications et de leur mode de gouvernance.

En ce sens, il me paraît fondamental, en terminant, de plaider en faveur d'une délimitation conceptuelle claire entre les notions de « gouvernement », de « gouvernabilité » et de « gouvernance ». Car il va de soi que nous serons incapables d'aller de l'avant dans notre compréhension de réalités hétérogènes et complexes en manipulant des concepts qui, loin de jeter un éclairage sur des débats en cours, entretiennent au contraire la confusion. Si la notion de gouvernance, dans ses dimensions économiques et politiques, exprime la création de nouveaux réseaux et de nouvelles coopérations, ceux-ci sont demeurés en surplomb des populations indiennes concernées et elles ne les ont ni impliquées ni touchées directement.

En revanche, ces communautés indigènes, à l'instigation des Zapatistes notamment, ont véritablement innové ; elles ont créé des formes absolument nouvelles et originales d'auto-organisation qui peuvent prétendre être *plus* démocratiques que ne le sont les modes issus des pratiques de démocratie électorale formelle. En somme, n'y aurait-il pas [219] place entre les interprétations négatives de la gouvernabilité et de la gouvernance pour une approche alternative à la fois critique et émancipatrice qui pourrait faire droit, d'une part, à la contestation des pouvoirs en place et de leurs institutions sclérosées, et d'autre part, à l'innovation, à l'équité et à la démocratisation des formes d'auto-gouvernements indiens ? Dans ce cas, le terme d'autogouvernance serait-il plus approprié pour parler de ces reconfigurations politiques et économiques contemporaines parmi lesquelles l'autonomie zapatiste ne serait qu'une expression ? Comment concilier deux processus historiques distincts, l'un, plus ancien, qui touche aux formes

endogènes et autonomes d'organisation des communautés indiennes, et l'autre, plus récent, que l'on rassemble sous le maître mot de gouvernance ?

[220]

Bibliographie

Retour à la table des matières

Abélès M. (2008). Anthropologie de la globalisation, Paris : Payot.

Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas. (1997). Camino a la masacre. Informe especial de Chenalhó, San Cristóbal de Las Casas.

Doyle, Kate (2009). Breaking the Silence : The Mexican Army and the 1997 Acteal Massacre, 20 août. http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAE BB283/index2.htm .

Garza Caligaris A. M. (2002). Género, interlegalidad y conflicto en San Pedro Chenalhó, México : UNAM-IEI-PROIMMSE.

Gaudin J.-P. (1999). Pourquoi la bonne gouvernance ? Paris : Presses de Sciences Po.

Hernández Castillo R. A. (dir.) (2007) [1998]. La otra palabra. Mujeres y violencia en Chiapas, antes y después de Acteal, México : CIESAS-IWGIA.

La Jornada, 28 avril 2008.

Lascoumes P. et Le Galès P. (2007). Sociologie de l'action publique, Paris : Armand Colin.

Massardier G. (2003). Politiques et action publiques, Paris : Armand Colin.

Mayntz R. (1993). Governing Failures and the Problem of Gouvernabilities, in Kooiman J. (dir.) Modern Governance. London : Sage.

Osmond A. (1998). La gouvernance ; concept mou, politique ferme, *Les Annales de la Recherches Urbaine*, n°80-81, décembre 1998, p. 19-26.

Procuraduría General de la República. (1998). El libro blanco de Acteal, México.

Sous-Commandant Marcos. *Chiapas,* l*a Treizième Stèle*. http://cspcl.ouvaton.org/ancien/stele.html.

Stoker G. (1998). Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance, *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n°155, p.19-30, cité par Massardier G. (2003). Politiques et action publiques. Paris : Armand Colin.

Viqueira J. P. et Sonnleitner W. (dir.) (2000). *Democracia en tierras indígenas. Las elecciones en los Altos de Chiapas (1991-1998)*, México : CIESAS/COLMEX/IFE.

[221]

Deuxième partie.
Pouvoir autochtone et pouvoir à la base



Les mouvements indigènes et l'écologie politique : le cas du Mexique

par
José G. Vargas-Hernández

Retour à la table des matières

Au niveau historique, les mouvements indigènes ont été mis sur pied pour engager la lutte autour de questions d'identité et pour dégager un espace vital à l'intérieur des mailles de la politique nationale et des contextes économiques et sociaux dominants. Ces luttes ont porté sur la revendication des droits, qu'il s'agisse de droits à la culture, à la terre, ou à l'éducation. Ces mouvements indigènes ont accédé à la sphère politique sur la base de la solidarité entre leurs membres et grâce à leur capacité à redéfinir les relations entre les communautés et à proposer de nouvelles pratiques émancipatrices (Evers, 2005).

Autant le nationalisme représente une force unificatrice au sein des sociétés dites « avancées », autant l'idéologie et les répertoires d'action issus des mouvements situés à leur marge menaçaient la légitimité de l'État et l'identité des élites (Havel, 1985, p. 82), comme le montrent les réactions officielles aux revendications portées par les mouvements indigènes d'Amérique latine qui, tout en réclamant des changements

dans les politiques de gouvernance, ont expérimenté, en parallèle, des modes alternatifs de gestion collective de leurs communautés locales (Cardoso et Correa, 1987).

Cependant, les mouvements indigènes sont loin d'être homogènes et ils n'incluent pas toutes les ethnies d'un pays qui défendent alors différentes formes et différents modes de gestion aux niveaux local, régional ou national. Mais, quoi qu'il en soit de ces différences, ces mouvements ont en commun de chercher à tourner à leur avantage les fissures et autres contradictions inhérentes à l'exercice du pouvoir dominant en opérant surtout depuis le bas, c'est-à-dire depuis le niveau local.

[222]

Les conflits de classes et d'ethnies à la base de la lutte pour l'identité des mouvements indigènes prennent naissance durant la période coloniale. Malgré que les mouvements indigènes incorporent, par définition, une composante ethnique importante, ils partagent plusieurs éléments communs avec d'autres mouvements sociaux. De plus, il y a des différences complexes, mais aussi des similitudes, entre les autres mouvements indigènes d'Amérique du Nord et ceux du Mexique.

Les communautés indigènes et leurs alliés, les communautés non indigènes de même que les mouvements plus larges, ont un pouvoir de transformation sur les structures de gouvernance. Ainsi l'alliance politique forgée sur la base des communautés fut le début d'un éveil politique constant et progressif des mouvements indigènes en Équateur qui, à son plus haut niveau, fut une référence obligée pour tous les Latino-américains (Zibechi, 2004). D'ailleurs, le cas équatorien a permis de mettre en lumière le phénomène de la temporalité double, celle qui relève de la dynamique interne d'un mouvement populaire et celle qui relève de la dynamique externe de la politique nationale.

1. Quelques repères historiques

Retour à la table des matières

Durant les trois siècles que dura le gouvernement colonial, il y eut plusieurs vagues de rébellions et autres mouvements indigènes en faveur de la défense des droits. Ces rébellions et ces mouvements se poursuivirent après l'indépendance en 1821 (Estrada, 2003). Par la suite, et tout au long des 19e et 20e siècles, l'émancipation est es-

sentiellement animée par la place dominante qu'occupera l'enjeu de la légitimité et de la libération de la nation dans le discours de la mobilisation politique, un discours qui sera également utilisé par les mouvements autochtones en périphérie (Schöpflin, 1995, p. 38).

Durant les périodes coloniale et postcoloniale, les mouvements indigènes revendiquent des droits politiques, économiques et sociaux. [223] C'est ainsi que les paysans et les peuples indigènes mobilisés ont lutté contre la privatisation des terres et des ressources. Au Mexique, ce sont les mouvements indigènes sans terre qui ont réussi à placer la réforme agraire au centre des débats politiques.

Au cours des quatre dernières décennies, les mouvements indigènes sont devenus des mouvements sociaux qui ne se pensent plus comme des mouvements révolutionnaires. Ils sont aussi plus impliqués et mieux organisés dans l'ensemble de l'Amérique latine qu'ils l'étaient durant les années cinquante et soixante. En ce sens, les mouvements indigènes ont aujourd'hui des préoccupations similaires à celles des autres mouvements sociaux qui cherchent tout autant à changer la société dans son ensemble qu'à modifier leur position relative au sein de l'ensemble.

Depuis les années soixante surtout, on observe une corrélation entre la mobilisation civique et l'émergence des questions ethniques dans le développement de l'organisation des mouvements nationaux (Connor, 1977 ; Nairn, 1993 ; Hroch, 1996). La stratégie des mouvements de paysans indigènes incorpore depuis lors d'autres composantes dans leurs luttes, comme l'éducation bilingue interculturelle, les réflexions sur la structure de l'État, l'analyse critique du système politique, etc. À l'heure actuelle, la lutte pour la reconnaissance des droits indigènes compte parmi les luttes sociales les plus importantes au Mexique. Avant les années soixante-dix, les organisations paysannes ne se mêlaient pas des affaires indigènes. Certains mouvements locaux étaient minés par les défections de leurs membres vers le Parti révolutionnaire institutionnalisé (PRI), un parti corporatiste qui demeurera au pouvoir pendant plus de sept décennies, d'un côté, et par le recours à un renforcement de la mobilisation à la base fondée sur l'identité ethnique, comme ce fut le cas à Juchitlan, un village zapotèque de l'État d'Oaxaca, de l'autre [99].

[224]

99 Sur ce dossier et les mobilisations à Juchitlan – ou Juchitan – on pourra consulter Pierina Yupanqui Huerto (2005).

En fait, c'est au cours des années soixante, que l'on assiste à la réémergence de l'ethnicité comme enjeu dans les mobilisations des mouvements contestataires. Plus tard, en 1975 au niveau national, les mouvements indigènes mirent sur pied ces grandes organisations indigènes, comme le Conseil National des Peuples Indigènes (CNPI) et l'Association Nationale des Maîtres Bilingues. Ces années-là marquèrent également le retour des insurrections indigènes qui avancèrent de nouvelles demandes et réclamèrent des droits liés à la défense et à la promotion de leurs valeurs culturelles. Par la suite, les mobilisations indigènes s'impliquèrent dans des luttes paysannes régionales tout au long des années soixante-dix et quatre-vingts (Fox, 1997).

Les nouveaux acteurs sociaux, comme les femmes, les enseignants, les étudiants, les groupes ethniques et les mouvements environnemen-talistes sont apparus dans la foulée des mouvements des travailleurs et des paysans. Par ailleurs, les indigènes se sont également impliqués dans les syndicats, les partis politiques ou les coopératives qui, jusque dans les années quatre-vingts, n'avaient pas articulé leurs demandes autour des questions d'identité.

Par la suite, les mouvements indigènes et paysans s'impliquèrent activement dans les processus de démocratisation en cours un peu partout en Amérique latine. La rénovation des mouvements indigènes à la grandeur du Mexique débuta en 1987 avec la publication de l'ouvrage de Guillermo Bonfil Batalla, *México Profundo, una civilisacion negada,* (*Mexique profond. Une civilisation en déni*), en 1987 [100].

Aujourd'hui, les mouvements de citoyens représentent de nouvelles formes d'expression des identités collectives en tant que réponse aux réformes entourant l'instauration d'un soi-disant « libre marché » à partir des années quatre-vingt-dix. Cela dit, ils n'en diffèrent pas moins des autres formes de mobilisation sociale, comme celles des populistes et des [225] contestataires de l'ordre social capitaliste. Les mouvements citoyens sont de nouvelles formes d'action collective et de mouvements de protestation qui émergent au sein des espaces de la nouvelle société civile en Amérique latine. Les contradictions entre les pressions croissantes des institutions financières internationales et celles de l'État, dénoncées tout au long des années 90 par des mouvements environnementalistes transnationaux, de même que par les communautés indigènes, entre autres, contribuèrent à complexifier le paysage socio-politique de la contestation.

100 Traduit en anglais sous le titre : Mexico profundo. Reclaiming a Civilization.

Ce qu'une certaine littérature sociologique identifie comme les « nouveaux » mouvements sociaux indigènes en Amérique latine et dans les Caraïbes renvoie à ces mouvements qui sont parvenus à transnationaliser leurs actions et revendications dans la foulée des *contre célébrations* dénonçant les fêtes entourant le 500e anniversaire de la « découverte » des Amériques, en 1992. Auparavant, les mouvements indigènes, en particulier, opéraient essentiellement dans le cadre étatique national, sinon au niveau local. Plusieurs faits ont favorisé cette ouverture de la conscientisation des *nouveaux* mouvements indigènes et le passage au niveau international ou transnational.

1992 a été une année charnière pour les mouvements indigènes. Elle a été marquée, entre autres choses, par le décernement du prix Nobel de la Paix à Rigoberta Menchu, une femme Maya, pour son rôle dans la conscientisation du mouvement au Guatemala et ailleurs dans le monde. Par ailleurs, les *contre célébrations* revitalisèrent les organisations et favorisèrent les interrelations et interconnexions entre les mouvements indigènes eux-mêmes, tout en favorisant l'ouverture et la négociation d'alliances avec d'autres organisations et mouvements, avec les organisations non-gouvernementales (ONG), avec les groupes environ-nementalistes, etc. À son tour, cette ébullition conduisit à la formation d'autres organisations indigènes et d'autres alliances, notamment au Mexique.

[226]

C'est ainsi que 1992 vit émerger un mouvement social indigène et religieux appelé *Las Abejas* (Les Abeilles), une coalition entre communautés locales indigènes Maya-Tzotzil qui s'unirent afin de résoudre des conflits liés à la possession et à l'utilisation de la terre. Le mouvement *Las Abejas* est une organisation de la société civile qui rassemble différentes organisations de paysans, d'indigènes ainsi que le gouvernement local. Depuis 1997, alors que 45 de ses membres étaient massacrés à Acteal [101], les organisations des droits humains ont appuyé le recours à la non-violence comme méthode de résolution de conflits. Les interactions entre les membres, appuyée sur une identité syncrétique et globale, inspirèrent le mouvement dans son action collective de résistance contre les déplacements de population et l'invasion des terres par les militaires.

101 Sur ce massacre et les faits l'entourant, on pourra consulter, ici même, la contribution de Sabrina Melenotte.

En 1996, le Congrès National Indigène effectue une ouverture en direction des mouvements indigènes alignés sur le zapatisme, cherchant par là à contribuer à la formation d'un sentiment collectif au sein des communautés indigènes, en réaction contre l'approche homogénéisante face au métissage et aux catégories identitaires traditionnelles.

En ce sens, la réforme néolibérale au Mexique a servi de creuset pour l'émergence de nouveaux acteurs au sein des mouvements indigènes comme le montre le cas du mouvement zapatiste [102]. La sympathie dont ont bénéficié les Zapatistes a atteint son apogée au cours des années quatre-vingt-dix au sein des communautés de paysans. D'ailleurs, les Zapatistes eux-mêmes s'étaient affichés dès le départ en parfaite syntonie avec tous les mouvements sociaux anti néolibéraux, que ce soit au Mexique ou ailleurs dans le monde.

[227]

Ils ont ainsi joué un rôle important, à l'instar d'un mouvement comme *El Barzón* – un mouvement d'agriculteurs et de paysans endettés – dans l'opposition à la signature de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA). On se souviendra à ce propos que l'Armée zapatiste de libération nationale (de son nom officiel *Ejercito zapatista de liberacion nacional*, ou EZLN) avait choisi la date hautement symbolique du premier janvier 1994 pour diffuser à la grandeur de la planète, depuis ses quartiers généraux situés en pleine forêt lacandone au Chiapas, son manifeste contre l'ALENA qui entrait en vigueur précisément ce jour-là.

En tant que mouvement social, l'EZLN se distingue des autres mouvements populaires au Mexique par une mobilisation très active et innovatrice qui rejoint non seulement les groupes indigènes mais aussi des acteurs économiques, sociaux et politiques. Ce positionnement original lui a permis d'agir stratégiquement aussi bien en tant que mouvement indigène qu'en tant que mouvement politique, comme en témoigne cette « autre campagne » menée par le candidat Marcos durant les élections présidentielles de 2006 [103].

---

102 Ce mouvement de guérilla a emprunté le nom d'Emiliano Zapata, héros de la Révolution mexicaine des années 1910, symbole de la libération nationale et de la résistance des indigènes du Mexique qui avaient été dépossédés par les grands propriétaires terriens.

103 Sur cet épisode, on pourra consulter : Stéphane Guimont Marceau (2006).

En tant que mouvement de résistance, la révolte zapatiste au Chiapas a connu un succès retentissant en utilisant un slogan d'une désarmante efficacité, *¡Basta !* (*c'est assez !* ou *ça suffit !*), et en présentant au gouvernement mexicain un programme de revendications composé de onze mots, pas un de plus : « Travail, Terre, Santé, Éducation, Démocratie, Liberté, Paix, Indépendance et Justice » (Ross, 2000, p. 20).

Cette même année 1994, plusieurs autres mouvements civiques locaux, parmi lesquels des mouvements de défense des droits humains et des coopératives de production, émergèrent un peu partout au Chiapas dans les régions en conflit. Ces mouvements eurent parfois recours à des mesures radicales, par exemple, en renvoyant plusieurs présidents de municipalités appartenant au parti au pouvoir et en les remplaçant par des conseillers populaires. La stratégie consiste alors à mener en parallèle [228] l'acheminement de revendications en direction de l'État et la reconfiguration des relations avec les administrations locales.

Certains auteurs n'ont pas manqué de qualifier l'EZLN de nouveau mouvement social « postmoderne » à cause, entre autres choses, de l'originalité de ses stratégies et des techniques de communication sophistiquées auxquelles il a recours. Un analyste mexicain, Gustavo Esteva, s'est posé la question de savoir si l'EZLN représentait l'ultime guérilla dans les Amériques ou si son émergence ne marquait pas plutôt l'entrée en scène d'une nouvelle ère de révolution postmoderne (Cockburn, 1994, p. 404) [104].

Parmi les autres mobilisations importantes de ces années, on peut citer celle qui a été montée contre le gouverneur de l'État de Tabasco, Roberto Madrazo, qui a dû faire face aux demandes issues des mouvements de paysans et d'indigènes concernant les effets dévastateurs de l'industrie pétrolière, en particulier sur la vie dans les campagnes et en bordure de mer. Cette situation et les dénonciations dont elle faisait l'objet étaient loin d'être récentes puisqu'elles remontaient à 1976, année de la création du *Pacto Ribereño* (Pacte riverain) une organisation paysanne qui dénonçait les dégâts liés à l'exploitation pétrolière dans l'État. Pourtant, en 1994, quand plus d'une centaine de manifestants furent détenus en prison, Global Exchange et d'autres ONG reconnues envoyèrent des représentants dans l'État de Tabasco, ce qui a eu pour effet d'accroître la répercussion de cette longue lutte à l'échelle internationale.

---

104 En attendant, les mouvements inspirés de la théologie de la libération, que ce soit au Mexique ou ailleurs dans les Amériques, se sont retrouvés petit à petit en porte-à-faux par rapport aux valeurs et aux *théologies* indigènes, ce qui aura pour effet de précipiter leur déclin.

Dans le même ordre d'idées, les oppositions à l'ambitieux plan de développement préparé par le gouvernement mexicain pour le Chiapas et l'Amérique centrale, connu sous le nom de « Plan Puebla Panamá » [105], ne [229] sont pas demeurées longtemps confinées aux seuls acteurs et mouvements affectés au Mexique et en Amérique centrale par ses éventuelles retombées. Ces oppositions ont en effet été rapidement reprises et amplifiées au niveau international grâce à l'implication d'un nombre croissant d'ONG et de mouvements sociaux, avec pour résultat d'ailleurs, que le gouvernement a dû faire marche arrière.

En somme, à l'heure actuelle, on voit que plusieurs mouvements sociaux dont, en particulier, les mouvements indigènes au Mexique ont été capables d'engager de véritables *cyberguerres* médiatiques transnationales qui ont eu pour effet de constituer des réseaux transnationaux d'activistes branchés sur l'ère de l'information. Ces réseaux cimentent les alliances entre organisations, mouvements et ONG impliqués dans une panoplie de dossiers comme l'environnement, les droits humains et, bien sûr, l'immigration, les peuples indigènes (Fukuyama, 1998). Mais ces réseaux sont loin d'être très permanents ou très stables et plusieurs parmi eux se dispersent, se fragmentent, s'atomisent, soit pour disparaître complètement, soit encore pour se reconvertir dans des sectes, des cercles d'entraide, voire des groupes de thérapie collective.

2. L'écologie politique indigène

Retour à la table des matières

Carruthers (1995) utilise l'expression « écologie politique indigène » pour désigner la formation d'alliances entre des mouvements sociaux travaillant à préserver, défendre, appliquer et intégrer le savoir de l'écologie traditionnelle présent dans la culture indigène paysanne, ainsi que les pratiques quotidiennes qui s'y conforment. Autour de cette écologie indigène se nouent des alliances entre des organisations indigènes et certains mouvements environnementalistes.

105 Le Plan prévoit un schéma de développement qui s'étend depuis la ville de Puebla au Mexique jusqu'au Panamá ; il comprend plusieurs États du sud du Mexique, ainsi que les sept pays d'Amérique centrale. Sur le plan en question, on pourra consulter Yanick Noiseux (2005, p. 189-241).

Les analystes des mouvements sociaux ont consacré plusieurs études à la pratique de l'écologie politique indigène et à l'action des [230] mouvements sociaux dans leurs efforts pour créer des espaces politiques significatifs et se positionner face à l'État. Les mouvements sociaux écologistes sont, par définition, multisectoriels, regroupant les mouvements indigènes, paysans, de santé publique, de travailleurs, d'étudiants et les mouvements populaires urbains.

Il y a eu des débats intenses au sein des mouvements environ-nementalistes sur ce que l'on devait entendre par « développement durable », sur son application dans divers milieux en dehors des cadres où les pratiques indigènes sont de mise, d'une part, et sur les liens entre le développement durable et d'autres enjeux comme la défense des droits humains, la protection de l'environnement et la diversité culturelle, de l'autre.

Le mouvement environnemental mexicain et les mouvements indigènes ont mis l'emphase sur l'agriculture et la mise en valeur d'alternatives afin de revitaliser et intégrer le savoir écologique traditionnel aux projets de développement à la base. C'est ainsi que l'*agroécologie* cherche à sauvegarder les pratiques traditionnelles, à protéger la diversité culturelle et biologique, afin de jeter un pont entre les normes environnementales appliquées dans le premier monde et celles qui sont en vigueur dans ce qu'on appelait jadis le Tiers monde. En tant que mouvement social, l'*agroécologie* au Mexique a surtout été confrontée à l'industrie agricole et à l'enjeu de l'industrialisation du monde rural. Pourtant, les expériences menées sous l'égide de l'*agroécologie* sont encouragées par des agences étatiques qui entretiennent des liens avec les activistes dans les mouvements environnementaux et paysans.

Les mouvements indigènes doivent désormais appliquer une stratégie à plusieurs volets incluant le lobbying, la négociation d'alliances, [231] le lancement de campagnes publiques, en même temps qu'ils sont parfois contraints d'avoir recours au système légal et aux tribunaux [106].

---

106 À cet égard, la lutte des peuples indigènes de Chihuahua, les Tarahumaras, contre les pratiques forestières illégales, en particulier, et pour la défense de l'accès à l'eau et de la biodiversité est sans doute emblématique.

3. La transnationalisation des mouvements indigènes

Retour à la table des matières

Grâce, entre autres, aux nouveaux moyens de communications, les réseaux transnationaux complexes se nouent entre mouvements indigènes, environnementaux et de défense des droits humains. Ces réseaux traversent les frontières des États, des marchés, voire des sociétés civiles et élargissent les périmètres de leurs moyens d'action. Un mouvement peu connu peut ainsi projeter ses demandes et se rapprocher d'autres mouvements éloignés qui s'opposent à telle ou telle entreprise transnationale.

Le concept de réseaux rend compte de ces interconnexions sociales, des nouvelles interactions au sein des groupes, de ses effets sur la conduite organisationnelle, que ce soit au sein des mouvements sociaux nationaux ou des mouvements transnationaux. La mise en réseau a facilité les échanges et les communications entre mouvements et communautés aux deux niveaux, local et global. Elle leur a surtout permis de prendre part à plusieurs manifestations anti-capitalistes à l'échelle mondiale et à s'inscrire dans la foulée de toute cette mouvance qui porte le nom de « mouvement anti-globalisation » ou de « mouvement altermondialisation ».

Les mouvements indigènes de base interagissent avec leurs alliés internationaux grâce aux avancées technologiques au niveau des communications. L'internationalisation de la société civile renvoie ainsi aux liens transfrontaliers établis par les organisations et les mouvements sociaux engagés dans la défense de la paix, des droits humains, de l'environnement, des femmes, du travail et des indigènes. En un certain [232] sens, cette internationalisation des mouvements sociaux a été une réponse spontanée à la libéralisation des marchés afin de porter les revendications des personnes et des groupes les plus vulnérables en direction de l'État et des organisations internationales.

Des mouvements sociaux comme le *Frente Indígena Oaxaqueño Binacional*, composé d'organisations de travailleurs migrants indigènes opérant depuis les États-Unis, le *Comité Cívico Popular Mixteco*, la *Organización regional Oaxaqueña*, la *Comunidad Tlacolulense en Los Ángeles*, l'*Organización de Gentes Explotadas y Oprimidas*, pour ne nommer que celles-là, sont autant d'organisations qui ont essaimé

à travers et qui maintiennent des affiliations avec, par exemple, les *Trabajadores Campo Unidos de América Cesar* Chávez et avec *El Grupo de Trabajo de Tecnología Apropiada del Instituto Herat Island*, une ONG basée à San Francisco. Le *Frente Mixteca-Zapoteca Binational*, basé lui aussi en Californie, organise les travailleurs migrants originaires d'Oaxaca, promeut la résistance indigène pour la défense des droits humains et des travailleurs, ainsi que le développement durable en agriculture.

On voit que l'internationalisation des mouvements et la solidarité transfrontalière sont des moyens qui servent à renforcer leurs capacités à négocier des changements avec l'État au niveau local. La globalisation a donc favorisé une plus grande participation des mouvements indigènes à l'accroissement d'une société civile globale. Carruthers (1996) a bien analysé la formation de ces alliances entre mouvements, entre groupes environnementaux et groupes urbains formés des classes moyennes éduquées qui ont trouvé une convergence d'intérêts avec les organisations indigènes et paysannes au Mexique. En retour, les communautés indigènes alliées avec ces mouvements peuvent avoir voix au chapitre et exercer des pressions plus fortes sur leurs propres gouvernements nationaux, ce qui peut déboucher sur une remise à neuf des structures de gouvernance.

[233]

Ces alliances entre mouvements sociaux, environnementaux, agroécologiques et indigènes promeuvent et renforcent les connexions avec les organisations de base [107] représentant les indigènes, les paysans et les petits propriétaires.

Les initiatives d'*encuentros* (rencontres) organisées sur une base régulière à l'instigation du mouvement zapatiste est une illustration intéressante de ce rapprochement entre niveaux d'action et échelles d'intervention. Les communautés zapatistes agissent alors comme des îlots à l'intérieur desquels prévaudrait une « libération relative » facilitant ces participations et ces face-à-face. Grâce, entre autres, à la participation des femmes indigènes [108], ces rencontres facilitent également la prise en compte de la multidimensionnalité de l'identité et des enjeux.

---

107 Une organisation d'entraide de base est une entité civique de développement qui fournit des services et canalise les ressources vers les groupes locaux composés de familles et d'individus urbains ou ruraux désavantagés.

108 Une Loi révolutionnaire des femmes en vigueur au sein de la mouvance zapatiste a attiré l'attention des activistes au sein des réseaux des femmes développés dans le cyberespace.

Conclusion

Retour à la table des matières

Les mouvements et les communautés indigènes du Mexique ont joué un rôle essentiel dans la redéfinition même de ce qu'est et de ce que peut un mouvement social à l'âge global. Ils ont innové comme jamais et leurs initiatives ont connu un retentissement mondial.

Néanmoins, la composante ethnique des mouvements indigènes fait en sorte qu'ils ne peuvent être étudiés comme tous les autres mouvements sociaux et qu'ils cadrent mal dans la théorie des mouvements sociaux. Par le biais de l'utilisation créative des images et de l'information, les peuples indigènes ont fait basculer la prise de conscience de la marginalité et de la pauvreté à l'échelle de la planète. De plus, les mouvements indigènes se sont positionnés face à la démocratisation en renforçant la mobilisation en leur sein.

[234]

Nelly (2002, p. 9) soutient que la manière dont nous sommes opprimés ou la simple chronique des folies et des stupidités des mouvements radicaux ne sont pas très utiles. Les mouvements sociaux ne font pas que produire des récits d'oppression, car les meilleurs d'entre eux créent du nouveau, ils inventent, ils nous permettent ainsi d'imaginer une société nouvelle.

L'émergence des gouvernements de centre gauche en Amérique latine, appuyés par les mouvements indigènes avec une large base sociale, fragilise et secoue le modèle néolibéral prévalant et fait face à une large gamme de nouveaux dilemmes et remises en question. Les partis de gauche appuient les mouvements indigènes et populaires. La direction des mouvements y gagne fréquemment une expérience politique renouvelée.

Les meneurs des mouvements indigènes peuvent alors renforcer le prestige de leur propre mouvement, maintenir informés leurs commettants et conserver des liens solides avec une panoplie d'autres leaders. Grâce à la consolidation de la société civile

Par ailleurs, les mouvements de femmes de couleur auraient joué un rôle important pour le mouvement féministe canadien.

dans les territoires indigènes, des appuis extérieurs peuvent être cruciaux pour assurer la capacité de survie de ces mouvements (Fox, 1994 ; Harvey, 1994 ; Hernández, 1994).

Nous l'avons dit, en ce sens, la révolte au Chiapas demeure emblématique ; c'est une révolte qui a reçu un large appui des autres mouvements sociaux au Mexique. Il est encore tôt pour évaluer à quel point l'EZLN a induit des changements importants dans la culture politique mexicaine autour de questions comme la démocratie radicale, le recours aux pratiques autonomes et la capacité de négocier avec l'État. Mais le zapatisme a instauré plusieurs expériences de démocratisation et expérimenté des initiatives organisationnelles, comme la mise en place des processus politiques et judiciaires alternatifs, qui constituent un important héritage pour tous les mouvements sociaux quels qu'ils soient et où qu'ils soient. La rébellion zapatiste serait-elle en passe de devenir un prototype de lutte sociale au 21e siècle ?

[235]

Bibliographie

Retour à la table des matières

Cardoso R. et Correa L. (1987). Movimentos Sociais na America Latina, Revista Brasileira de Ciencias Sociais1987, vol. 1, no.3.

Carruthers D. (1995). The Political Ecology of Indigenous Mexico : Social Mobilization and State Reform, Ph.D. diss., University of Oregon, Eugene, Oregon.

Carruthers D. (1996). Indigenous ecology and the politics of linkage in Mexican social movements, Third World Quarterly, Vol 17, No 5, pp 1007± 1028, 1996.

Cockburn A. (1994). Chiapas and the Americas, Nation, 28 March 1994, 404.

Connor W. (1977). Ethnonationalism in the First World : The Present in Historical Perspective, in Milton J. Esman (ed.) Ethnic Conflict in the Western World, Ithaca, NY : Cornell University Press.

Estrada G. (2003). Profile of the Indigenous People of Mexico Political Movements and Indigenous Organizations Chapter 9 - Part 4-5. Forest Resources.

Fox J. (1994). The Roots of Chiapas, Boston Review 19, 2 (April–May) : 24–27.

Fox J. (1997). The difficult transition from clientelism to citizenship : Lessons from Mexico, in Chalmers, Douglas A. Vilas, Carlos M. Hite, Katherine, Martin, Scott B., Piester, Kerianne Segarra, Monique (1997). The new politics of inequality in Latin Amerca – Rethinking participation and representation. Oxford University Press.

Fukuyama F. (1998). Review of Activists Beyond Borders : Advocacy Networks in International Politics, in Foreign Affairs, Vol. 77, no. 4, July-August 1998, p. 123.

Guimont Marceau S. (2006). L'autre campagne du mouvement zapatiste au Mexique, Chronique des Amériques, no 5, février 2006. Observatoire des Amériques.

[236]

Harvey N. (1994). Rebellion in Chiapas : Rural Reforms, Campesino Radicalism and the Limits to Salinismo, Transformation of Rural Mexico, no. 5. La Jolla : University of California, Center for U.S.-Mexican Studies.

Hernández Navarro L. (1994). The Chiapas Uprising, Transformation of Rural Mexico, no. 5. La Jolla : University of California, Center for U.S.-Mexican\ Studies.

Hroch M. (1996). Nationalism and National Movements : Comparing the Past and the Present of Central and Eastern Europe, Nations and Nationalism : Journal for the Association for the Study of Ethnicity and Nationalism 2(1) : p.35-44.

Nairn T. (1993). Internationalism and the Second Coming, Daedalus : Journal of American Academy of Arts and Sciences. Reconstructing Nations and States 122 : p.155-170.

Nelly R. (2002). Saberes académicos y reflexión crítica en América Latina, (Postfacio), in Daniel Mato (dir.) Estudios y Otras Prácticas Intelectuales Latinoamericanas en Cultura y Poder, Caracas : Consejo Latinoamericano de Ciencias

Sociales (CLACSO) y CEAP, FACES, Universidad Central de Venezuela. p. 363-372.

Noiseux Y. (2005). Les partenariats public-privé au Mexique, in Dorval Brunelle, (dir.) Main basse sur l'État. Les partenariats public-privé au Québec et en Amérique du Nord, Montréal, Éditions Fides.

Ross J. (2000). The War Against Oblivion : The Zapatista Chronicles 1994-2000.Philadelphia : Common Courage Press.

Schöpflin G. (1995). Nationalism and Ethnicity in Europe, East and West, in Charles A. Kupchan (dir.) Nationalism & Nationalities in the new Europe, (Ithaca & London : Cornell University Press)

Yupanqui Huerto P. (2005). La menace à la participation autochtone dans la gestion de la biodiversité à Juchitan, Mexique, Chronique des Amériques, no 32, 17 octobre 2005, Observatoire des Amériques.

Zibechi R. (2004). A Panorama of Social Movements in South America. Dangerous Liaisons : Center-Left Governments & the Grassroots. Americas Program, Interhemispheric Resource Center (IRC) December 7, 2004.

[237]

Deuxième partie.
Pouvoir autochtone et pouvoir à la base

IV

Tensions, contradictions et luttes de pouvoir. Défis politiques de la gouvernance démocratique dans les zones rurales au Mexique : un cas de pollution au manganèse

par
María Fernanda Paz

Retour à la table des matières

Cet article a comme objectif de présenter quelques réflexions sur le concept de gouvernance tel qu'il s'applique aux processus de construction coopérative de politique publique dans les régions pauvres et éloignées. Nous développerons notre argumentation à partir d'une étude de cas menée dans une région minière du centre du Mexique. L'étude porte sur un plan de gestion des risques en santé qui a été appliqué dans un contexte où interagissent plusieurs acteurs, à savoir des représentants des trois ordres de gouvernement (fédéral, étatique et municipal), de l'entreprise minière qui opère dans la zone, d'une équipe de chercheurs scientifiques, ainsi que de représentants des communautés affectées par l'activité extractive. Notre intention n'est pas de faire des généralisations basées sur des références empiriques, mais plutôt de problématiser le concept de gouvernance, voire celui de gouvernance démocratique ou de bonne gouvernance, à la lumière des tensions

et contradictions que nous observons dans un processus de négociation d'ententes collectives à caractère public.

Bien que le sujet soit à la mode, le concept de gouvernance est encore diffus et peu précis, tout particulièrement en Amérique latine. Cela est en partie dû au fait qu'il est importé d'une réalité qui est différente de la sienne, de contextes politiques où l'on a redéfini les relations entre l'État et la société, de même que les relations entre les États eux-mêmes. De plus, ces changements sont intervenus non seulement dans les structures et les institutions du gouvernement ou dans les codes de conduite qui régulent les nouvelles relations politiques – en particulier les exigences en termes de transparence et de reddition de comptes – mais aussi dans la capacité de participation et d'interaction des acteurs sociaux [238] au sein du marché et de la société (Rhodes, 1996 ; Natera, 2004). Tel que cela a été relevé par d'autres auteurs, ces transformations ne s'appliquent pas au Mexique (Porras, 2006). Par ailleurs, le concept de gouvernance entretient la confusion, dans la mesure où il renvoie, d'un côté, à une dimension juridico-administrative qui est orientée vers le marché et l'utilisation efficace des ressources publiques, sans trop poser de question concernant le rôle de l'État (Banque Mondiale, PNUD), alors que, d'un autre côté, il renvoie à une dimension essentiellement politique et relationnelle (Kooiman, 2004).

Dans le cadre de ce travail, nous considérons la gouvernance comme un processus politique de redéfinition de la relation entre l'État et la société au sein de l'ère globale néolibérale. Cette redéfinition repose sur les interactions entre les acteurs publics, privés et sociaux dans la définition, l'élaboration, la mise en oeuvre et l'évaluation de la politique publique, c'est-à-dire dans l'action de gouverner (Aguilar, 2005). Autant la gouvernance implique des transformations administratives et une construction ou une solidification institutionnelle, autant elle ne se limite pas à cela, dans la mesure où elle affecte également l'édification des structures et la définition de ses procédés. La gouvernance implique donc un gouvernement interactif ou un gouvernement relationnel (Kooiman, 2004 ; Natera, 2004 ; Aguilar, 2005) qui, selon nous, doit être l'expression et le résultat d'un processus politique à travers lequel divers acteurs cherchent à faire avancer leurs intérêts dans la définition et la construction du domaine public. C'est pour cette raison que nous disons qu'elle opère dans un contexte de tensions, de contradictions et de luttes de pouvoir.

Or, que signifie la gouvernance dans un pays comme le Mexique qui compte quarante millions de pauvres, qui est une jeune et faible démocratie et qui a un passé politique construit sur des bases autoritaires soutenues par des réseaux clientélistes ? Comment stimuler des processus de gouvernance avec des cadres juridiques aussi incomplets, [239] où la marge de manœuvre discrétionnaire est très élevée ? Quels sont les défis auxquels la gouvernance démocratique fait face dans un pays aux différences de pouvoir si évidentes et radicales ? Est-il possible de négocier des accords publics de coopération entre les acteurs qui, au lieu de créer des réseaux d'interdépendance, refusent de lâcher leur contrôle historique et continuent de recourir aux mêmes pratiques d'exclusion ?

Le présent article ne prétend pas apporter une réponse à toutes ces questions, cependant nous avons voulu les formuler pour ne pas prendre pour acquis le processus et ne pas situer sa complexité uniquement à partir du point de vue de la construction institutionnelle.

Bien que ce sujet ait été abordé par la science politique et l'administration publique, nous le faisons ici à partir d’un point de vue anthropologique, plus précisément à l’aide de l’anthropologie politique. Nous cherchons à nous rapprocher de la gouvernance dans ses manifestations locales, en la confrontant à certaines de ses contradictions les plus évidentes dans le pays et dans la vie politique institutionnelle. Néanmoins, nous voulons aussi aborder le sujet à partir d’exemples quotidiens à travers lesquels se construit, se reproduit et s'exprime la culture politique qui soutient les pratiques politiques et les relations de pouvoir. Les deux prémisses sur lesquelles repose la présente recherche sont les suivantes : *premièrement*, à moins d’être accompagnés d’une redistribution du pouvoir et de changements dans la culture politique (pratiques et représentations), les changements institutionnels ne génèrent pas de gouvernance ; *deuxièmement*, la culture politique se construit et s’exprime à travers toutes les relations et les interactions sociales, et non pas seulement dans la relation entre la société et l’État.

Afin de structurer notre discussion, nous avons divisé le travail en trois sections. Dans la première, nous aborderons l’étude de terrain et nous présenterons les conditions sociopolitiques de la problématique de santé. La seconde section sera consacrée aux protagonistes dans le [240] processus de gouvernance. Nous verrons alors à quel titre ils participent, en quelle capacité, avec quelles limitations et nous chercherons à rendre compte des modalités de leur interaction. Dans

la dernière section, nous allons reprendre le concept de gouvernance à partir du point de vue normatif pour le discuter à la lumière des contradictions et des tensions sociopolitiques étudiées.

1. Les risques pour la santé de l'exposition au manganèse : histoire d'un long parcours

Retour à la table des matières

En 2004, une vaste équipe de recherche coordonnée par l'Institut national de santé publique (*Instituto Nacional de Salud Pública*) et dans laquelle ont participé des chercheurs issus de divers programmes et institutions [109] concluent leur étude réalisée sur un échantillon de la population adulte du district minier de Molango 2, dans l'État d'Hidalgo au Mexique [110], avec les constatations suivantes : a) dans la région de l'activité minière, les concentrations de manganèse dans l'air surpassaient les recommandations internationales pour la population exposée pour des causes non reliées à leur profession (établies en 0.05 mg/m^3), spécifiquement dans les communautés qui se trouvent plus près des usines de traitement où les moyennes atteignent 2.65 mg/ en 24 heures ; b) compte tenu des caractéristiques toxicologiques du manganèse, la principale forme d'exposition était l'inhalation ; c) les concentrations de manganèse dans le sang de 50 % des personnes étudiées étaient [241] supérieures aux niveaux recommandés par les experts (10 mg/L), particulièrement chez les femmes ; d) il y avait un lien entre ces résultats et la performance déficiente des personnes lors des examens neuromoteurs exécutés dans le cadre de l'étude de ces sujets, particulièrement dans ceux qui exigeaient

109 L'équipe comprenait des chercheurs rattachés au Programme universitaire de l'environnement (*Programa Universitario del Medio Ambiente*), de l'Université nationale autonome du Mexique (*Universidad Nacional Autónoma de México*), au Centre de sciences atmosphériques (Centro de Ciencias de la Atmósfera) de la même université et à l'Institut national de neurologie et de neurochirurgie (Instituto *Nacional de Neurología y Neurocirugía*), sous les auspices du Centre de recherches pour le développement international (CRDI) du Canada et en coordination avec le gouvernement de l'État d'Hidalgo et de la Direction générale de santé environnementale de la secrétaire fédérale de la santé.

110 Le district minier de Molango est un bassin de manganèse qui se trouve dans la région de la Sierra Madre Oriental dans l'État d'Hidalgo, entité du centre de la région orientale du pays. Il comprend une partie du territoire des municipalités de Molango, Tlanchinol, Tepehuacán, Xochicoatlán et Lolotla, regroupant au total 26 communautés.

une coordination des mouvements, des changements de position des mains et le tracé de dessins séquentiels (Riojas, 2004).

Un an après, en avril 2005, à l'instigation de cette même équipe de recherche et de celle du Conseil étatique de l'écologie (Consejo Estatal de Ecología) du gouvernement de l'État d'Hidalgo, on a organisé un atelier dans lequel ont aussi participé des représentants de l'entreprise minière, des représentants de certaines communautés affectées, ainsi que des fonctionnaires publics des trois ordres de gouvernement. Comme résultat de cet évènement et après l'analyse des résultats de la recherche, ce groupe élargi a élaboré un plan de gestion des risques de santé par exposition au manganèse, articulé autour de cinq axes : la santé, la gestion de l'écosystème, la régulation, la coordination interinstitutionnelle entre plusieurs acteurs et la participation sociale.

À partir de là, on décida de traduire ce plan en politiques publiques – ou en instruments de politique publique, c'est-à-dire en réglementation – de les activer, de les contrôler et de les doter d'un contenu collectif à travers la création d'un espace de gestion de l'environnement du secteur minier de Molango, le tout coordonné par le gouvernement de l'État qui agissait déjà comme maître d'œuvre depuis 1995. En effet, l'État avait été durant plusieurs années une instance de coordination interinstitutionnelle où interagissaient plusieurs acteurs. Il s'agissait donc d'instaurer un processus de gouvernance pour s'occuper d'un problème de santé de l'environnement dans la Haute Sierra d'Hidalgo.

Aujourd'hui, trois ans après avoir pris cette décision, la population de la zone continue à être exposée au manganèse. La coordination de [242] l'action publique, loin d'avoir été partagée, demeure concentrée dans les mains du gouvernement de l'État à travers le Conseil étatique de l'écologie (*Consejo Estatal de Ecología*) et le Secrétariat du gouvernement (*Secretaría de Gobernación*), qui contrôlent et sanctionnent toutes les propositions. La coordination interinstitutionnelle entre les entités du gouvernement ou entre les trois ordres de gouvernement (étatique, fédéral, municipal) est limitée à la convocation des réunions et/ou à la participation aux réunions de la Table de gestion de l'environnement (*Mesa de Gestión Ambiental*). Les présidents des cinq municipalités impliquées ne semblent pas assumer leurs responsabilités au niveau dans la gestion du problème et continuent à ne pas l'incorporer dans leurs plans de développement municipal. Les communautés sont démobilisées et sous-représentées au sein de l'organisme de gouver-

nance et l’entreprise minière trouve toujours moyen d’éviter de faire face à sa responsabilité. Pendant ce temps, l’équipe de recherche [111] qui, au cours des trois dernières années, avait réussi à renforcer encore la validité de ses constats sur le plan scientifique, faisait face à d’innombrables obstacles juridiques et bureaucratiques pour entraver ses efforts afin d’établir une norme officielle visant à réguler les émissions de manganèse dans l’atmosphère.

Manque de volonté politique ? Faiblesse institutionnelle ? Manque de ressources ? Simple apathie ? Avant de risquer une réponse qui expliquerait les raisons pour lesquelles le processus a été étouffé, il est important de se tourner vers l’histoire pour mettre en contexte la proposition de gouvernance dans la gestion du risque à la santé publique, pour la voir comme un point d’arrivée d’un processus qui existe depuis longtemps, et non comme un point de départ. Regardons cela avec plus d’attention.

Lorsque la Compagnie minière Autlán, S.A. de C.V. est arrivée dans la zone pour explorer ce qui est ensuite devenu le gisement de [243] manganèse le plus grand du pays et le deuxième en Amérique latine en termes de taille, le Mexique était en plein processus d’industrialisation. À l’époque, cette industrialisation reposait sur une approche en économie politique qui prônait le recours à la substitution des importations en vertu de laquelle l’État mexicain devait mousser l'industrie nationale et, à cette fin, accorder toutes les facilités aux entreprises. Minera Autlán n’a pas seulement reçu de l’État mexicain la concession de l’exploitation du minéral dans ce district minier au début des années soixante, mais on l’a également dotée d’un important investissement public en construisant l’autoroute qui reliait au centre du pays et au Golfe du Mexique une région qui, jusque-là, était isolée et oubliée dans un retard profond. L'appui de l'État fit en sorte qu’il se convertit en principal client et consommateur de nodules de manganèse, un matériel utilisé dans l'industrie de l’acier jusqu’aux années quatre-vingt et qui fit en sorte que Autlán a fait partie des entreprises paraétatiques.

Les conditions pour Minera Autlán n’auraient pas pu être meilleures. En plus des raisons déjà mentionnées, l’entreprise bénéficiait de la disponibilité des ressources de la région, ainsi que de la main-d'œuvre locale, puisqu’il s’agissait

---

111 Elle concentre désormais ses travaux sur la population infantile.

d'une zone [112] habitée par des paysans pauvres qui vivaient d'une agriculture de subsistance, sans titres légaux sur leur terre – ce qui s'est avéré être un énorme avantage pour l'entreprise – et qui, en plus, avaient été soumis durant plus de quarante ans au contrôle (économique, politique, social et culturel) de caciques régionaux. L'arrivée d'une entreprise minière, qui opérait à l'intérieur d'une logique capitaliste de production, représenta un soulagement et une forme d'espoir pour cette population appauvrie : cela représentait un travail salarié et la fin de la violence exercée par les caciques. Il semblait que tout le monde y trouvait son compte. Mais, la lune de miel fut de courte durée.

[244]

Au milieu des années quatre-vingt, plusieurs communautés de la Sierra Alta d'Hidalgo formèrent une alliance et se mobilisèrent pour faire face à l'entreprise minière et exiger d'elle et des autorités étatiques et fédérales, une solution aux problèmes de contamination de l'environnement qui se faisait sentir dans la zone depuis les années soixante-dix et qui nuisaient à la santé, aux demeures, aux cultures et aux animaux. Le retard dans la dénonciation de la part des communautés est dû à plusieurs raisons, comme le contrôle politique ferme exercé sur les communautés par le gouvernement. Ce retard est imputable à la pauvreté des populations, qui leur faisait confondre droits et besoins, mais aussi au manque d'institutions de régulation des questions environnementales au niveau étatique et fédéral. Les gens s'en souviennent ainsi :

> Au moment même où l'entreprise est arrivée, la contamination a commencé, mais nous pensions que nous ne pouvions rien faire parce que c'était eux qui nous donnaient du travail […] C'est ce qu'ils disaient eux aussi, qu'ils nous donnaient à manger ! (Don Jonás. Communauté de Chiconcoac, Municipalité de Lolotla, 20 septembre 2006)

> Plus tard, on s'est rendu compte qu'on était contaminé, une fumée noire, presque jaune jaillissait et empoussiérait tout sur son passage, mais au début on ne se plaignait pas […] Nous ne savions pas où nous plaindre. On ne pouvait que se plaindre à l'entreprise mais ils ne s'intéressaient pas à nous, ils ne faisaient rien. Plusieurs arbres fruitiers et de bétail ont été perdus, il ne manquait plus que meurent les person-

---

112 Selon le rapport de la même entreprise, le gisement de manganèse dans le bassin de la Sierra Alta d'Hidalgo a 32 millions de tonnes exploitées et comporte probablement 200 millions de tonnes de manganèse à exploiter (C.M.A., 2005).

nes. (Don Jacinto. Communauté de Chiconcoac, municipalité de Lolotla, 24 avril 2007)

Même si les premières initiatives en matière de politique de l'environnement dans le domaine de la santé publique sont apparues dans les années soixante-dix avec la promulgation de la Loi fédérale pour prévenir et pour contrôler la contamination de l'environnement de 1971 (*Ley Federal para prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental*), avec l'extension des prérogatives du Conseil de la salubrité générale (*Consejo* [245] *de Salubridad General*) pour prévenir et pour combattre la contamination de l'environnement et avec la création du Sous-secrétariat à l'amélioration de l'environnement (*Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente*), au sein du Secrétariat de salubrité et d'assistance (*Secretaría de salubridad y asistencia*) en 1972 (Carabias et Provencio, 1994), cela fut sans effet à l'échelle du pays, encore moins dans la région éloignée et montagneuse d'Hidalgo. Cependant, au cours de la décennie suivante, la politique environnementale et la mise en place d'un soutien institutionnel prendront de l'importance [113].

Pour la première fois, au début des années quatre-vingt, un chapitre consacré l'écologie est intégré au Programme National de Développement. À cette époque, on créera le Secrétariat de Développement Urbain et de l'Écologie (*Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología*), le premier secrétariat d'État chargé à établir une politique de l'environnement. En 1988, la Loi générale de l'équilibre écologique et de la protection à l'environnement (*Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente*) est adoptée. C'est dans ce contexte que les plaintes des communautés ont été entendues, alors même que le contrôle exercé par l'État sur les zones rurales, à travers les instances agraires et les organisations corporatives commençait à s'affaiblir.

Même si, dès 1987, le gouvernement fédéral, à travers la création récente du Secrétariat du développement Urbain et de l'Écologie (SEDUE), s'était penché sur le problème dans la Sierra d'Hidalgo, ce ne fut pas avant 1989, alors qu'une tierce entreprise convint avec la société minière Autlán de prendre des mesures

113 Comme en témoigne les études toxicologiques effectuées à l'Université autonome de San Luis Potosi (*Universidad Autónoma de San Luis Potosí*), les études sismologiques de l'Institut polytechnique national (*Politécnico Nacional*) et les études épidémiologiques de l'Institut de santé, d'environnement et de travail (*Instituto de Salud, Ambiente y Trabajo S.C.*).

correctives concernant la contamination ambiante, que l'État obligea Autlán à placer un filtre à poussière dans la cheminée du four de nodulation d'une de ses usines.

[246]

Le travail fut terminé en 1991 au coût de plus de 4,5 millions de dollars qui furent payés par le trésor public car, fort curieusement, en pleine ère de privatisations, l'entreprise avait été nationalisée durant un court laps de temps.

Il y a deux points à retenir concernant la gestion de ce problème par le gouvernement fédéral durant cette première étape, c'est-à-dire entre 1987 et 1993. Le premier est que, même si tous reconnaissaient qu'il existait un problème de contamination environnementale, celui-ci ne fut pas traité comme une question de santé publique et donc ne fit partie de l'agenda de ce secteur qu'après 1995. Le deuxième point est relatif au style de gestion appliqué durant cette étape qui a établi un important précédent et qui, dans la perspective de la présente recherche, ne doit pas passer inaperçu. À ce propos, le gouvernement a joué le rôle d'intermédiaire entre l'entreprise et les communautés, comme s'il s'agissait d'un conflit d'intérêt entre des particuliers, au lieu de le situer comme un problème d'ordre public. Il a ainsi demandé à l'entreprise de verser une compensation en espèces et en argent à titre de dédommagement pour les dégâts causés. Un premier paiement a été versé directement aux habitants des communautés et un second a pris la forme d'un don public à être administré par le gouvernement de l'État.

À compter de ce moment, il n'y eut plus de mobilisation contre la Minera Autlán de la taille de celles qui avaient été montées durant les années quatre-vingt, même si les communautés n'en ont pas moins suivi le dossier pendant vingt ans.

En révisant les archives officielles du Conseil étatique de l'écologie (*Consejo Estatal de Ecología)* – l'organe de gestion de l'environnement du gouvernement de l'État d'Hidalgo –, nous avons pu documenter la présence officielle et les mesures qui ont été prises par les gouvernements fédéraux et étatiques dans la zone tout au cours des années quatre-vingt-dix. Nous avons trouvé des documents qui relatent [247] les premiers audits sur l'environnement appliqués à l'entreprise par l'Agence fédérale de protection de l'environnement (*Procuraduría Federal de Protección al Ambiente* - PROFEPA) dans ses deux usines industrielles, Otongo

et Nonoalco. On note 175 irrégularités classées en sept rubriques (l'eau, l'air, les résidus dangereux, les résidus solides, le sol, le sous-sol et le bruit), que l'entreprise s'est engagée à corriger dans des délais d'un an en vertu d'une convention signée avec la PROFEPA. Nous avons également compulsé les dossiers qui documentent le retard dans l'exécution de ces engagements (CIDMA, Société minière Autlán, domaine : Direction générale du Conseil étatique de l'écologie. Clas. : 12.10. Rem. :01/01. Caja : 7. Exp. :1).

Les documents officiels font aussi état des stratégies employées par le gouvernement de l'État quand il a assumé le contrôle de la gestion, à partir de 1995, en créant un organe de coordination interinstitutionnelle chargé d'assurer le suivi dans ces dossiers. Nous voyons alors se mettre en place un processus d'ouverture intéressant qui pousse le gouvernement de l'État, mené par Jesús Murillo, à convoquer l'académie pour documenter de façon scientifique la problématique et pour chercher des solutions. Selon ces rapports, des efforts sont consentis pour inscrire et impliquer les communautés dans ce processus. Ainsi, on peut lire dans le rapport daté du 26 avril 1996, présenté au gouverneur de l'État par la Coordonnatrice du conseil Étatique et de l'Écologie, l'extrait suivant :

> Pour ce qui est de l'inquiétude du comité écologique de la communauté de Chiconcoac, représentée par Fortunato Romero Silva et Eleno Mendoza Bautista en relation aux problèmes de contamination atmosphérique, ce 28 février passé, le COEDE en coordination avec le INE, SEMARNAP et PROFEPA ont installé deux équipes pour le contrôle *périmétral* des particules, ce qui inclut la capacitation technique du comité pour sa gestion et ses opérations. (CIDMA. Domaine : Dir. Général du Conseil étatique de l'écologie. CLAS. : 12.10. Rem. :01/01. Caja : 7 Exp. :1).

On était alors à une autre époque et le Mexique était en train de changer rapidement. La définition de la politique environnementale, la [248] construction et le renforcement institutionnels, ainsi que la décentralisation de la prise de décisions ressortent avec force dans le contexte de la révision de la gestion de la problématique dans cette zone. Or, au même moment, les communautés de la zone ont adopté une position plutôt timide face aux nuisances affectant leur santé, leurs demeures, leurs activités productrices et leurs ressources naturelles, comme

l'illustre l'extrait suivant d'une missive acheminée par les autorités municipales et *ejidales* [114] au Conseil étatique de l'écologie :

> Nous nous adressons à vous pour vous faire savoir que, jusqu'à aujourd'hui, la compagnie minière Autlán n'a pas tenu sa parole devant les autorités de l'Écologie et les communautés affectées, […] qui nous trouvons droit devant les installations de la mine et qui sommes affectés, ainsi que la flore, la faune et notre santé, par la fumée que rejette la cheminée de l'usine. Notre rivière est elle aussi complètement contaminée avec des huiles résiduelles et de la boue qui tuent toutes sortes de poissons et empêche le bétail d'y boire.
>
> Ces derniers temps, ils déclenchent de grandes explosions qui, lorsqu'elles détonnent, font en sorte qu'on sent dans la terre comme une espèce de tremblement et déjà quelques maisons présentent des fissures et c'est pour cette raison que nous exigeons qu'on mette formellement fin à ce problème et si ce n'est pas fait, nous allons chercher d'autres moyens.
>
> Ne voyant rien d'autre à rajouter, nous attendons une solution positive et vous prions de bien vouloir accepter notre reconnaissance la plus sincère [115].

Cela implique-t-il que la gestion environnementale dans la zone tout au long de ces vingt dernières années n'aurait servi à rien ? Ce n'est pas le cas. Il s'agit plutôt du fait que l'on n'a pas attaqué le problème à sa racine, que l'on a fourni des réponses simples à un problème complexe, que le sujet n'a pas été abordé à partir des contradictions qui le génèrent [249] et que, en définitive, au cours des ans la situation s'est aggravée et de nouveaux problèmes ont surgi.

Bien qu'il soit certain qu'au cours de la dernière décennie des changements importants ont eu lieu en termes de décentralisation et de construction institutionnelle, une partie du problème réside toujours dans le fait que les autorités fédérale et étatique continuent à fonctionner à l'intérieur des mêmes schémas que par le passé. Elles cherchent avant tout à se protéger en faisant toujours le contraire de

---

114 Qui a rapport à l'*ejido*, c'est-à-dire à la propriété collective des terres.

115 Extrait d'une lettre acheminée par les autorités municipales et *ejidales* de Tlaltepingo, municipalité de Lolotla, à la coordonnatrice du Conseil étatique de l'écologie en juin 1996. CIDMA. Direction générale du Conseil étatique de l'écologie. CLAS. : 12.10. Rem. : 01/01. Une caisse : 7 Exp. : 1.

ce qu’elles disent, en contrôlant ou en essayant de conserver le contrôle et en opérant systématiquement à travers la même ligne hiérarchique.

Les populations non plus n’ont pas réussi à se défaire des vielles pratiques de gestion verticale, à s’approprier le processus et à proposer des alternatives. Les uns et les autres se trouvent alors déphasés et déchirés entre la construction hiérarchique de la gouvernance, d’un côté, et l’introduction de changements au sein de la culture politique des acteurs, de l’autre.

Les problèmes de santé causés par l’exposition au manganèse sont liés à son rejet dans l’atmosphère et aux effets dommageables des particules en suspension. La vulnérabilité des communautés et des individus est liée à la distance qui les sépare des usines, à la constitution des sujets et aux conséquences toxicologiques du manganèse inhalé qui, au lieu d’être rejeté par l’organisme, le pénètre et cause des dommages neurologiques. Mais il faut aussi tenir compte d’autres facteurs qui sont liés à la façon dont la région est insérée dans l’économie nationale et au modèle d’exploitation pratiqué sur place, qui a maintenu la population dans des conditions de forte pauvreté, la rendant encore plus vulnérable.

Par ailleurs, l’adoption de normes environnementales est intervenue tardivement et, qui plus est, ces normes sont déficientes. Ces derniers facteurs sont, quant à eux, liés à la culture politique des gouvernants et [250] des gouvernés, qui s'exprime dans la façon dont le contrôle politique a bloqué les demandes de la population pour ensuite les apaiser avec de l’argent. Un autre facteur, que nous avons déjà mentionné, tient à la difficulté de traiter cet enjeu comme une question d’affaire publique qui exige une politique publique conséquente capable de résoudre un problème au lieu de l’étouffer.

Enfin, à ce propos, certains auteurs évoquent l’absence d’une pratique dite de « citoyenneté active » qui permet de transcender les positions des parties impliquées et de poser le problème en termes de droits des uns et des autres avec leurs prérogatives et obligations propres. Nous considérons qu’il s’agit là de facteurs sociopolitiques déterminants dans la gestion des problèmes de santé dans la Sierra Alta d’Hidalgo qui devraient être pris en compte dans un schème de gouvernance. Or, pour le moment, nous sommes encore loin du compte, comme nous le montrerons dans la section qui suit.

2. Protagonistes du conflit, acteurs de la gouvernance ?

Retour à la table des matières

Pour les auteurs qui définissent la gouvernance comme un gouvernement interactif, le concept de réseau est fondamental. Les acteurs non-étatiques s'incorporent au processus du gouvernement non pas comme des individus, mais comme des groupes ou des réseaux de groupes auto-organisés et génèrent, dans le processus, un gouvernement-réseau (Kooiman, 2004 ; Natera, 2004 et 2005*)*. Ainsi défini, l'aspect central de la gouvernance réside dans l'interaction coopérative et régulée entre ces réseaux et groupes, ce qui implique en même temps la reconnaissance mutuelle, en termes de confiance et de respect, de même que l'établissement d'une interdépendance dans la poursuite du bien commun. Envisagée de cette façon, la gouvernance implique au moins un préalable, à savoir l'existence de réseaux et/ou de groupes ayant certaines capacités, des ressources et la confiance des acteurs.

[251]

Dans le cas que nous avons analysé, l'absence de réseau, le manque de confiance et l'autoritarisme qui imprègne pratiquement toutes les relations sociales entravent les possibilités de la coopération.

Au cours des dernières années, on a pu voir au niveau national d'importantes avancées en matière de construction institutionnelle, de recomposition et d'élargissement des structures de gouvernement à tous ses niveaux, ce qui a permis de décentraliser les fonctions et de partager les responsabilités. Cependant, cela n'a pas été suffisant pour éliminer les pratiques bureaucratiques et paternalistes, l'autoritarisme et les contrôles excessifs, ni pour renforcer des capacités politiques au niveau local. C'est là une des contradictions du processus qui, dans sa structure, semble offrir les conditions propices à la participation, mais, en pratique, la dénie.

Dans le cas que nous avons analysé, nous avons repéré six limites imposées à l'exercice d'une gouvernance en bonne et due forme : *premièrement*, les tensions et les luttes de pouvoir entre les entités relevant du gouvernement fédéral et celles

du gouvernement de l'État ; *deuxièmement*, les pratiques paternalistes imputables au gouvernement de l'État, qui rendent difficile et parfois annulent les efforts de coordination ; *troisièmement*, le contrôle excessif du gouvernement sur les présidences municipales et la soumission de ces dernières à l'entreprise minière ; *quatrièmement*, le contrôle sur l'information exercée par le gouvernement de l'État ; *cinquièmement*, l'absence de coordination intermunicipale et d'alliances entre les communautés ; et, enfin, *sixièmement*, le manque de confiance, les cancans, l'envie et aussi le contrôle d'un groupe sur l'autre, des vieux sur les jeunes et des hommes sur les femmes, à l'intérieur même des communautés, ce qui les maintient divisées, démobilisées, politiquement appauvries et les rendent plus vulnérables face à l'entreprise minière, face au contrôle du gouvernement de l'État et face à l'opportunisme politique.

[252]

En somme, bien que les luttes de pouvoir fassent partie de tout processus politique et qu'elles animent la vie politique, dans le cas que nous étudions, elles conduisent plutôt à l'usure et à l'immobilisme. Nul ne semble vouloir lâcher prise parce que c'est ainsi que l'on a appris à faire de la politique au Mexique tout au long du XXe siècle et nous voyons aujourd'hui comment cette façon de faire se reproduit à tous les niveaux, entre les ordres de gouvernement, entre les entités gouvernementales, entre les groupes de travail et même au quotidien, dans les relations entre hommes et femmes ou entre vieux et jeunes [116].

Par ailleurs, nous avons mentionné le clientélisme qui sévit toujours dans la Sierra d'Hidalgo, comme dans plusieurs régions rurales du pays. Il s'agit là d'un élément clé de la culture politique. C'est sur lui que se construit le pouvoir cacique et c'est ainsi que l'entreprise minière a construit ses relations, non seulement avec les communautés, mais aussi avec l'élite politique qui a gouverné la région durant plus de quatre-vingts ans.

Or ce clientélisme, qui a joué un rôle si important dans la stratégie de développement de l'État mexicain postrévolutionnaire, se convertit aujourd'hui, dans le contexte de la globalisation et de l'extension de la démocratie, en une véritable

116 À ce propos, un informateur a commis cette réflexion fort révélatrice : « C'est bien qu'ils fassent les assemblées dans les communautés pour nous donner de l'information, disait un paysan lors d'une des assemblées informatives, mais la prochaine fois, que les femmes ne viennent pas. »

camisole de force. Il entrave l'exercice du pouvoir et il freine la démocratisation ainsi que la *reconstitution* de la citoyenneté. Tout au long de notre recherche, nous avons noté qu'il existait toujours une tendance – au sein de la population, en particulier – à articuler les demandes autour des manques et des besoins, au lieu de fonder leurs revendications sur des droits et des obligations. Au niveau des gouvernements municipaux, si les autorités interviewées sont d'accord pour dire que le clientélisme est un obstacle au bon gouvernement et à une utilisation efficace du peu de ressources dont elles [253] disposent, ces mêmes autorités se disent piégées et elles les reproduisent dans leurs propres pratiques [117].

Du côté de la minière, la situation n'est guère meilleure. Elle n'a pas eu besoin d'utiliser la méthode de la carotte et du bâton, c'était au gouvernement à le faire. Sa stratégie a donc consisté à tout régler avec de l'argent : elle en a distribué pour des campagnes politiques, pour l'introduction de services de base dans les communautés et pour la construction d'infrastructures. Elle a patronné des présidents municipaux, des chefs de parti et des gouvernants ; elle a même financé le couronnement des *reines du printemps (reinas de primavera)*. Elle a acheté des crayons, des cahiers et des meubles scolaires et elle a aussi construit des ponts et des églises, entre autres choses [118]. En échange, l'entreprise a pu extraire les ressources sans trop d'opposition de la part des communautés et elle a reçu l'appui – pour ne pas dire qu'elle aurait bénéficié de la complicité – de certaines autorités lorsqu'elle se trouvait confrontée à ses responsabilités face à la détérioration de l'environnement et son impact sur la population. Mais cet échange de bons procédés a ses limites et aujourd'hui l'entreprise réagit autrement devant les exigences qui pèsent sur elle, comme nous l'a confié un de ses responsables :

> Les communautés ont toujours des demandes vis-à-vis de l'entreprise. Par exemple, on vient d'offrir une église qui a coûté 700 000 pesos, à

---

117 Comme nous le confiera un fonctionnaire municipal : « Les communautés n'agissent pas, elles ne veulent pas travailler, ce qu'elles veulent c'est de l'argent…C'est très difficile de gouverner parce que les communautés et les personnes veulent tout… Ainsi, les gens sont habitués à demander parce qu'ils ont appris à le faire. C'est un vice qui date d'une autre époque… mais aujourd'hui il est très difficile de continuer à le faire et les gens ne peuvent pas changer. Donc, le gouvernement est dans la mire de tout le monde, ils n'exigent pas beaucoup, mais ils viennent tous demander quelque chose. » (Secrétaire municipal de Tlanchinol, 24 avril 2007)

118 L'information pour documenter ces échanges fut obtenue à travers la révision des dossiers qui documentent la relation Entreprise – Communautés dans les archives de l'entreprise, auxquels nous avons eu accès.

> Jalpa on a fait un mur de plus d'un million de pesos qui ne sert à rien, mais c'est ainsi qu'ils le voulaient. L'entreprise a mis beaucoup d'argent, beaucoup d'intérêts pour résoudre les problèmes, mais de temps en temps les communautés nous menacent… (Fonctionnaire de la compagnie minière Autlán, 18 septembre 2006)

[254]

Le clientélisme, d'où qu'il vienne, a généré des divisions, de la corruption et un manque de confiance dans la région. À l'heure actuelle, les protagonistes sont incapables d'établir des accords collectifs qui serviraient le bien public de façon coordonnée et coopérative. Pourtant, chacun dispose d'atouts qui pourraient faire la différence, comme c'est le cas de l'intense vie civique des communautés et de la relation qu'elles entretiennent avec les autorités municipales. Mais ce qui fait toujours cruellement défaut, c'est la capacité d'interagir de manière transparente et inclusive sur le plan horizontal.

3. Gouvernance démocratique ou gouvernance pour la démocratie ?

Retour à la table des matières

Parler de gouvernance démocratique est toujours séduisant, mais l'expression couvre aussi bien des pièges. Dans la mesure où la gouvernance facilite la mise en place de véritables partenariats, elle permet sans doute de prendre ses distances vis-à-vis d'une approche exclusivement mercantile qui détourne trop souvent les processus politiques de leur fonction dernière. Mais parler de gouvernance démocratique sans lever le voile sur la nature et le contenu des pratiques engagées en son nom est, comme nous l'avons vu au cours de notre recherche, un leurre.

Par ailleurs, la notion de gouvernance démocratique est un concept au contenu normatif fort, comme l'illustre l'expression qui a valeur de synonyme, celle de « bonne gouvernance » proposée et sanctionnée par la Banque mondiale. En ce sens, l'expression reflète davantage la volonté d'obtenir des résultats à tout prix au lieu de chercher à surmonter les contradictions existantes entre des acteurs agissant sur le terrain. De ce fait, on pourrait presque dire qu'à travers le qualificatif « démocratique » qui lui est accolé, l'expression occulte les contradictions et,

en particulier, [255] les nombreux travers comme la corruption, la pauvreté, l'autoritarisme et la violence qui minent les pratiques en vigueur.

Dans cet article, en portant notre attention du côté des pratiques informelles et en nous rapprochant, non seulement des normes qui guident les conduites, mais aussi des passions qui les animent et des discours qui les intériorisent et qui les soutiennent, nous avons voulu explorer l'envers de la bonne gouvernance. Nous avons alors pu montrer que la notion de gouvernance démocratique n'a aucune signification en elle-même et que, pour saisir les modes de fonctionnement des acteurs, il faut aller regarder du côté des contradictions, des tensions et des luttes de pouvoir, qui constituent autant de détours indispensables pour qui veut faire avancer la construction du processus de gouvernance vers la démocratie.

[256]

Bibliographie

Retour à la table des matières

Aguilar L. F. (2005). América Latina : sociedad civil, democracia y gobernanza, in El futuro de las organizaciones de la sociedad civil : incidencia e interés público. Memorias del Coloquio Internacional. Mexique, DECA, Equipo Pueblo, A.C., p. 64-74.

Carabias J. et Provencio E. (1994). Política ambiental mexicana antes y después de Río, in Glender A et Lichtinger V. (dir.) La diplomacia ambiental. México y la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo. México. Fondo de Cultura Económica, Secretaría de Relaciones Exteriores, p. 193-223.

Kooiman J. (2004). Gobernar en gobernanza, (Traducción de Agustí Cerrillo Martínez). Revista Instituciones y Desarrollo No.16. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelone, p.171-194.

Natera Perla A. (2004). La noción de gobernanza como gestión pública, participativa y reticular, Documentos de Trabajo Política y Gestión, No.2. Madrid. Universidad Carlos III, Departamento de Ciencia Política y Sociología.

Rhodes R. (1996). The New Governance : Governing without Government, Political Studies, N° 44, p. 652-667.

Riojas H. et al. (2004). Impacto en la salud del ecosistema por actividades antropogénicas en una cuenca manganesífera, Informe Final. ISAT, PUMA-UNAM, INNN, INSP, Gobierno del Estado de Hidalgo, Dirección General de Salud Ambiental de la Secretaría de Salud.

[257]

Deuxième partie.
Pouvoir autochtone et pouvoir à la base

V

La participation citoyenne et l'approvisionnement en eau dans trois villes d'Argentine.

par
Par Marcos Medina

Retour à la table des matières

La gestion de l'eau s'est convertie en une question globale au cours des deux dernières décennies. Durant cette période, d'importantes initiatives ont été prises, parmi lesquelles on retrouve des mesures adoptées dans le but de réduire la désertification croissante ainsi que la contamination qui affectent les ressources hydriques de la planète et de corriger les inefficiences dans l'allocation et la distribution de l'eau pour son utilisation humaine dans les régions urbaines et rurales. À cette fin, les gouvernements et les institutions multilatérales ont uni leurs efforts pour ouvrir le chemin à la participation du secteur privé dans la gestion de l'eau – spécialement dans les zones urbaines – avec l'objectif de moderniser, de maintenir et d'étendre la couverture des services d'eau potable et de drainage sanitaire. Les organismes comme la Banque mondiale (BM) et la Banque Interaméricaine de Développement (BID) considèrent que la participation du secteur privé à la prestation des services d'eau et de drainage sanitaire aidera à résoudre le manque des services dans les secteurs les plus pauvres de la population, accélérant ainsi la réduction de l'inégalité sociale (World Bank, 1998, p. 1 ; Savedoff y Spiller,

1992 ; Interamerican Development Bank, 1998, p. 120). En se servant de rapports et de conférences afin de doter leur position d'une légitimité politique et d'une crédibilité scientifique, ces institutions promeuvent l'idée que l'eau doit être considérée comme un bien économique (Serageldin, 1995).

La gestion efficace et durable des ressources hydriques, que ce soit en relation avec l'agriculture d'irrigation, la production d'énergie hydraulique ou la prestation des services d'eau et d'assainissement, est devenue une des questions globales d'une importance majeure au XXIe siècle (Interamerican Development Bank, 1998). Spécifiquement, comme la Commission mondiale de l'eau l'a signalé, l'optimisation des services [258] d'eau potable et de drainage sanitaire continue à être la clef pour l'amélioration des conditions de vie de millions de personnes, et pas seulement dans les pays développés.

Cependant, il y a un consensus croissant sur le fait que, dans plusieurs pays, on est en train de perdre la bataille pour le développement de systèmes de gestion des ressources hydriques capables d'atteindre les normes internationales établies pour assurer à chaque habitant de la planète un approvisionnement en eau en quantité et qualité adéquates. Malgré les efforts faits depuis la fin des années 70, on n'a pas réussi à mettre en place des systèmes qui soient écologiquement durables, économiquement viables et politiquement légitimes. De plus, les besoins non satisfaits se sont multipliés dus à la croissance démographique et à l'expansion urbaine.

Comme le signale Bennett, la gestion démocratique des ressources hydriques soulève dans l'ensemble un grand défi qui devient encore plus complexe lorsqu'on parle de la gestion des services d'eau potable et d'assainissement, tâche qui implique une réalité multidimensionnelle et des questions d'ordre technique, politique et social (Bennett, 1996).

La gestion de l'eau potable est nécessairement conditionnée par l'intersection de besoins, des ressources naturelles et de techniques tant matérielles qu'organisationnelles (Mates Barco, 1999). Sur le plan des besoins, il existe des éléments propres à la gouvernance en matière d'eau potable qui sont importants pour le développement, entre autres, l'universalité de l'accès à l'eau, de même que la quantité et la qualité de l'eau disponible.

Bien qu'il existe un développement expansif des techniques matérielles – c'est-à-dire de la technologie appliquée à la gestion de l'eau – la compréhension des processus historiques, socioéconomiques, culturels et politiques qui sont impliqués continue à être limitée. Pour [259] Castro, ce fossé entre les champs de connaissances technoscientifiques et sociopolitiques permettrait d'expliquer pourquoi l'énorme progrès technologique qui a été réalisé au cours des dernières décennies dans le secteur hydrique ne se reflète pas dans des pratiques plus durables de la gestion de l'eau. Cette différence clarifierait aussi les raisons pour lesquelles on n'a pas atteint de grands niveaux d'équité et d'universalité quant à l'accès à l'eau potable et aux services sanitaires, particulièrement dans les pays moins développés (Castro, 2002). Cela expliquerait aussi le phénomène de guerre de l'eau qui sévit de Manille à Cochabamba, en passant par Alcalá de Henares. Il y a une reconnaissance progressive de la nécessité d'établir un équilibre entre les aspects techniques, socioéconomiques et politiques de la gestion de l'eau, qui demeurent encore artificiellement isolés tant dans la théorie que dans la pratique.

Dans la présente contribution, nous commencerons par étudier la notion de gouvernance [119] en nous concentrant sur les liens entre la citoyenneté et l'eau, et en cherchant à les lier l'une et l'autre au développement du républicanisme. Par la suite, nous présenterons les résultats préliminaires d'une recherche de terrain portant sur les services d'eau potable et d'assainissement afin de mettre en lumière la relation qui existe entre la position des usagers, l'extension des services et les modèles de gestion. Enfin, en conclusion, nous nous pencherons sur la relation qui existe entre les modèles institutionnels et les compromis souscrits par les utilisateurs.

[260]

---

[119] La gouvernance – ou la gouvernabilité – sont deux concepts qui, à l'origine, ont été développés dans le monde des grandes entreprises. Par la suite, ils ont été importés en science politique pour conceptualiser les formes de gouvernement et les nouvelles régulations différentes des hiérarchies étatiques traditionnelles et des systèmes de marché. Ces expressions reviennent fréquemment dans les documents du Programme des Nations unies pour le développement. Soulignons, au passage, que la définition de gouvernance telle qu'elle est proposée par le dictionnaire de l'Académie Espagnole Royale correspond fort bien à celle que nous utilisons dans notre travail. Ce dictionnaire définit la gouvernance comme : « l'art ou la manière de gouverner qui se propose comme objectif l'atteinte d'un développement économique, social et institutionnel durable en promouvant un équilibre sain entre l'État, la société civile et l'économie de marché ».

2. Les liens entre l'eau et la citoyenneté

Retour à la table des matières

La relation entre l'accès aux ressources hydriques et aux services publics essentiels d'eau et d'assainissement, d'une part, et l'exercice des droits de la citoyenneté qui implique, entre autres choses, le droit à participer pleinement à la vie sociale et politique de la communauté, d'autre part, est complexe, comme nous allons le voir.

2.1 L'accès universel à l'eau

Le développement humain est à la fois processus et objectif. En tant que processus, il vise à élargir les options des individus, c'est-à-dire les fonctions et les capacités humaines. En tant qu'objectif, il reflète les résultats de ces fonctions et capacités. Les diverses options ne sont pas statiques ni définitives et chacune d'entre elles implique un ensemble de caractéristiques, telles que l'obtention d'une vie longue et saine, de connaissances, ainsi que l'accès aux ressources et aux services nécessaires pour atteindre de plus hauts niveaux de bien-être (PNUD, 2000).

Dans ce contexte, il existe un lien très serré entre le développement humain et l'accès à l'eau potable et à l'assainissement. De fait, l'eau est une ressource essentielle à la santé, au bien-être et au développement des individus. Pour la même raison, la fourniture d'eau à une population doit être desservie avec la plus grande responsabilité, tant en termes de quantité et de qualité, pour que la santé publique ne soit pas compromise d'abord, et pour qu'elle s'améliore ensuite (OMS-OPS, 1999).

À l'échelle globale, ce caractère de droit universel et intergénérationnel que représente l'accès à et l'utilisation de l'eau a été confirmé lors de la Conférence des Nations unies sur l'eau, en 1977, qui a déclaré que toute personne « a le droit à l'accès à l'eau potable en quantité et en qualité équivalant à ses nécessités de base » (ONU, 1977). Plus récemment, les Nations unies ont déclaré que l'eau était « un bien [261] public fondamental pour la vie et la santé. Le droit humain à l'eau

est indispensable pour vivre dans la dignité humaine. C'est un préalable pour l'atteinte d'autres droits humains » (ONU, 2002). Selon le Pacte international sur les droits économiques sociaux et culturels, « le droit humain à l'eau octroie le droit à tous d'avoir accès à d'eau en quantité suffisante, à un prix abordable, d'une source physiquement accessible, sûre et de qualité acceptable pour l'utilisation personnelle et domestique ».

L'année 2003 a été proclamée « l'Année internationale de l'eau douce » par les Nations unies, afin de faire prendre conscience au niveau mondial de l'importance des questions relatives à l'eau douce et à la réalisation de compromis politiques pour favoriser l'adoption de normes susceptibles d'assurer une utilisation plus durable et équitable de l'eau.

En 2001, le Fonds des Nations unies pour la population (UNFPA) a rappelé que, si la population mondiale avait triplé au cours des derniers 70 ans, l'utilisation de l'eau quant à elle avait été multipliée par six. Au cours des prochains 25 ans, un tiers de la population mondiale souffrira d'un sévère manque d'eau. À l'heure actuelle, plus d'un milliard de personnes sont privées d'accès à l'eau potable et trois milliards n'ont pas accès à des systèmes d'assainissement de base. Pendent ce temps, dans les pays en voie de développement, plus de quatre-vingt-dix pour cent des eaux résiduelles sont déversées sans être traitées dans la terre ou dans la mer (Brooks, 2002).

L'accès à l'eau et aux services essentiels dérivés est intimement lié à la question des droits civils et sociaux telle qu'elle est portée et défendue dans la pensée occidentale moderne. L'accès à l'eau potable comme droit est un approfondissement de la notion de droit social selon la taxonomie proposée par Marshall (Marshall et Bottomore, 1998). On rencontre ainsi une consécration du droit à l'eau comme droit humain fondamental dans les chartes et déclarations d'organismes multilatéraux, mais aussi dans les [262] textes constitutionnels de certains pays comme l'Afrique du Sud et, plus récemment, l'Uruguay.

Toutefois, la reconnaissance formelle d'un droit à l'eau n'offre pas la garantie à la population d'un accès à la ressource ou aux services dérivés. En réalité, cet accès est toujours dénié à une grande proportion de la population humaine, alors que la mortalité reliée à l'eau continue à être une des causes majeures de décès.

2.2 Citoyenneté et participation

Tel que le signale Brooks (2002), la gestion de l'eau potable exige la mise en place d'institutions ouvertes, bien informées, participatives et responsables, capables d'aborder des questions difficiles comme les suivantes : qui doit avoir accès à la ressource et à quel prix ? Comment effectuer la prestation du service à un coût acceptable pour une population pauvre ? Qui prend les décisions et à travers quel processus ? Quels types de gouvernance seront les plus aptes à générer des décisions de gestion qui soient justes, efficaces et durables pour l'environnement ?

Les meilleures réponses impliquent souvent l'application d'une bonne technologie, mais comme nous l'avons signalé plus haut, cela n'est pas suffisant. Il faut pouvoir compter avec une politique qui encourage et institutionnalise une participation multisectorielle afin de promouvoir une gestion durable des services de l'eau. Cette politique doit prendre appui sur un processus de prise de décision qui soit participatif et délibératif.

L'essence de la démocratie réside dans la participation des citoyens aux processus de prise de décision et de contrôle à l'intérieur de l'espace public, ce que permettent de réaliser certaines formes d'auto organisation politique de la société (Habermas, 1992). Cette participation doit être consciente, volontaire et permanente, indépendamment du fait qu'elle soit directe ou indirecte.

[263]

L'exercice des droits politiques de la citoyenneté implique la participation active des citoyens dans les décisions relatives au contrôle et à la distribution des ressources et des services, laquelle demande, entre autres conditions, l'existence d'institutions et de pratiques qui garantissent la légitimité politique et le contrôle démocratique de cette gestion.

La participation politique a une double fonction : d'un côté, on cherche la participation citoyenne pour garantir le contrôle des institutions et, de l'autre, c'est un véhicule qui sert à inclure des valeurs telles que l'empathie, la vertu et le sentiment de communauté. Ces divers modes d'expression de la citoyenneté sont au cœur du processus politique.

Comme le signale Del Águila (1996), tous les précurseurs de la démocratie, depuis les Grecs, en passant par la Renaissance jusqu'à la démocratie de Tocqueville, ont considéré la participation comme quelque chose d'intrinsèquement précieux. Selon cette tradition, la participation est une valeur clef de la démocratie, dans la mesure où elle produit au moins les trois effets positifs suivants :

- La participation crée des habitudes interactives et des sphères de délibérations publiques qui sont essentiels à la formation d'individus autonomes.
- La participation fait que les gens prennent en charge, de façon démocratique et collective, les décisions et les activités sur lesquelles il est important d'exercer le contrôle.
- La participation tend également à créer une société civile ayant des liens communautaires solides et enracinés, générant ainsi une identité collective. Ces liens produisent une forme de vie spécifique, construite autour de catégories telles que le bien commun et le pluralisme.

[264]

Pour ce qui touche à l'enjeu de l'eau potable et de l'assainissement, si le recours aux normes légales est indispensable, l'acheminement des préférences formulées par les citoyens, fondées sur des principes et tamisées par l'éducation, est aussi nécessaire à la mise en œuvre effective des programmes. Le défi principal dans ce contexte se trouve dans la consolidation de médiations institutionnelles capables d'affronter les problèmes avec la participation des citoyens, lesquels doivent faire face au problème d'inégalité et chercher le bien-être de tous, ainsi qu'un seuil d'égalité nécessaire à la convivialité démocratique.

Les préférences des citoyens, exprimées à travers la mise en place de valeurs et de normes sociales, l'éducation civique et les processus démocratiques, permettent d'avoir un plus grand contrôle sur le pouvoir en diminuant le risque de domination par les factions. Ce sont là sont les piliers du républicanisme contemporain (Maynor, 2003).

Aux yeux du républicanisme, en effet, la citoyenneté renvoie à une série de prérogatives politiques et sociales qui sont différentes dans leur contenu et leur portée des droits entendus au sens libéral du terme. Il s'agit alors de favoriser une participation intense des citoyens à la vie politique de la communauté (Rivero,

1998). En somme, l'auto gouvernance comme liberté est un principe central dans la pensée républicaine. Pour former un citoyen coresponsable, libre, équitable et solidaire, la citoyenneté républicaine place au centre de ses préoccupations la participation active et directe – voire la participation indirecte à travers l'élection de représentants – dans tous les forums dans lesquels il est question de décider des objectifs d'une communauté politique (Rubio Carracedo, 2002).

En revanche, comme le signale Habermas, selon la conception libérale du droit, le statut de citoyen est défini essentiellement à partir des droits subjectifs dont il bénéficie face à l'État et aux autres citoyens. À titre de détenteurs de droits subjectifs, les citoyens jouissent de la [265] protection de l'État tant qu'ils poursuivent leurs intérêts dans le cadre des limites imposées par la loi. Selon le républicanisme, par contre, le statut de citoyen n'est pas défini par le schème des libertés négatives que les citoyens peuvent utiliser comme personnes privées. Les droits des citoyens, d'où découlent les droits à la participation et à la communication politique, sont bien des libertés positives. Elles ne garantissent pas la liberté par rapport à des coercitions externes, mais plutôt la participation à une pratique commune, dont l'exercice permet aux citoyens de se convertir en ce qu'ils veulent être, à titre de sujets politiquement responsables au sein d'une communauté de personnes libres et égales (Habermas, 1992).

En vertu de cette conception républicaine du citoyen, on relève le pari d'Arendt de recréer, non plus sur une base nostalgique, mais plutôt sur une base émancipatrice, l'idée classique du zoon politikon, l'animal civique qui délaisse les murs étroits de l'espace privé, de la maison et de la famille pour se participer à la liberté du monde.

Être citoyen veut dire participer à la vie publique d'une façon consciente, ce qui implique le souci d'engager des compromis avec les autres. Ainsi, les républicains ont la ferme conviction que la participation génère une série d'éléments et de valeurs avantageuse pour la citoyenneté et pour l'éducation civique qui ont ensuite un impact positif sur la gouvernance du système à travers sa démocratisation.

Dahl, à partir de la notion du « good enough citizen », capte une approche plus réduite de la citoyenneté, capable de reprendre avec réalisme les exigences minimales de ce que doit être un citoyen démocratique, sans le surcharger de de-

voirs civiques et sans en faire non plus un concept vide (Dahl, 1993). Pour l'auteur, ce citoyen moyen doit construire son autonomie en tant que citoyen réactif, c'est-à-dire qu'il doit participer directement et, selon son jugement politique, doit réagir devant l'intolérable. Si les mécanismes routiniers sont détruits, l'intervention du [266] citoyen moyen pour restaurer les fondements moraux de la société démocratique devient inéluctable.

Ces éléments théoriques étant présentés, nous allons décrire les grandes lignes de la structure des systèmes d'eau potable en Argentine, en particulier ceux des provinces du Nord-Est, après quoi nous analyserons la posture des usagers en relation avec les mécanismes d'universalisation du service.

3. Les citoyens et la gestion de l'eau

Retour à la table des matières

À la suite de la mise en place de politiques publiques de décentralisation et de privatisation des services d'eau potable et d'assainissement dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, on peut avancer deux constats. Premièrement, dans les grandes agglomérations urbaines, la gestion du service est restée dans les mains des entreprises de capital privé [120] pour ensuite retomber dans l'orbite de l'État. Deuxièmement, dans les villes de taille moyenne – entre 50 000 et un million d'habitants – et dans les petits centres urbains, la situation est beaucoup plus complexe. La gestion opère à travers une large gamme d'alternatives. Elle peut être confiée dans son entièreté au secteur public [121], à des entités relevant des

120 Les villes autonomes de Buenos Aires, Rosario, Córdoba et Mendoza sont gérées par des entreprises privées.

121 Calcagno développe la classification suivante du secteur public basée sur la distinction de l'**Entité nationale d'œuvres hydriques d'assainissement (Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento - ENOHSA**) (voir Calcagno et al, *Informes sobre la gestión del Agua en la República Argentina,* Global Water Parnertship- Samtac, 2000, où l'on trouvera la nomenclature suivante :

a) **Les organismes provinciaux :** ils ont différents grades d'autarcie et d'autonomie et, dans tous les cas, ils dépendent du pouvoir politique provincial. Ils offrent des services d'eau potable et d'assainissement, et, dans certains cas, un appui technique aux autres Opérateurs, exécutant un pouvoir policier sur la ressource hydrique.

b) Les organismes municipaux : en général, ces organismes sont centralisés et dépendent du Pouvoir exécutif municipal. Ils ne disposent pas d'une autonomie ni d'une autarcie, et la prise de décisions correspond au domaine économique de la municipalité.

administrations provinciales ou [267] municipales ; elle peut aussi passer par la négociation de contrats de gestion et de services, ou encore être confiée au secteur privé à travers des concessions [122] ; elle peut enfin être assumée par des coopératives et des associations vicinales [123].

---

c) Les sociétés de l'État provincial ou municipal : ce sont des structures patronales dont l'unique actionnaire est l'État. Elles ont une autarcie et une autonomie économique et leurs directeurs sont élus par le pouvoir politique. Elles agissent sous l'influence du Droit public et du Droit privé, ils ne peuvent pas rompre et l'État agit à titre de garant.

d) Les sociétés anonymes de Capital étatique : ce sont des entreprises qui agissent sous l'influence du droit privé. Le principal actionnaire est l'État qui vérifie, dans certains cas, la participation des employés à travers le Programme de propriété participative comme actionnaires minoritaires détenant 10 % des actions.

e) Gérance ENOHSa : il s'agit d'une activité résiduelle d'approvisionnement d'eau potable et d'assainissement dans des populations marginalisées, réalisée avec des fonds provenant d'organismes internationaux et ayant une répercussion peu abondante. De plus, cet organisme fut responsable de l'approvisionnement d'eau pour la Province de Tucumán après l'échec de la concession.

f) Autres institutions publiques : ce sont des institutions publiques distinctes de celles mentionnées ci-dessus, comme des écoles, des hôpitaux ou les Forces armées, qui offrent une prestation du service dans leur sphère d'influence.

122 Calcagno classe les opérateurs privés de la façon suivante :

a) Sociétés anonymes : ce sont des entreprises qui ont eu accès à la prestation des services à travers des Contrats de concession en licitations publiques et qui sont sujettes au Cadre régulateur de la concession. Leurs actionnaires majoritaires sont des capitaux privés et les employés participent, à travers un Programme de propriété participative, avec 10 % des actions. Il existe des cas dans lesquels l'État conserve un pourcentage minoritaire des actions. Le Concessionnaire reçoit la possession des biens affectés au service, devant les réintégrer à la finalisation de la Concession, y compris les meilleures qu'il aura accompli durant la période de concession.

b) Coopératives : ce sont des organisations communautaires basées sur les principes de non-discrimination et de solidarité, sans buts lucratifs et régis par la Loi des coopératives. Elles agissent dans des localités de moyenne et de grande envergure (moins de 60 000 habitants) et, dans la majorité des cas, elles offrent d'autres services publics, comme l'énergie électrique, les télécommunications et le gaz. Dans la majeure partie des cas, les œuvres sont soutenues économiquement par les associés, à travers leurs propres ressources ou un financement externe.

c) Unions vicinales : ce sont des organismes communautaires sans but lucratif, dans lesquelles interviennent, des organisations du tiers secteur, telles que des coopératives agraires, des coopératrices scolaires, des groupes religieux et d'autres organisations, qui forment un une association d'administration, propre aux petites populations et avec une certaine participation de la municipalité.

d) Groupes vicinaux : ce sont des organisations communautaires sans but lucratif, conformées par les usagers, qui ont moins d'exigences que les coopératives. Elles agissent seulement dans de petites localités et en général requièrent une assistance technique et logistique de la part de l'État.

e) Les autres privés : ce sont les entreprises privées dont la principale activité n'est pas l'approvisionnement d'eau potable, mais qui font partie de son programme d'interaction avec la communauté.

123 Comme exemple, nous pouvons citer la Resistencia (Chaco), gérée par une entreprise de l'État provincial, Gualeguaychú (Entre Ríos) et Mar del Plata (Buenos Aires) gérées par

[268]

Afin de réaliser une étude un peu plus détaillée des conséquences des politiques en matière d'eau potable et d'assainissement dans les provinces du Nord Est, nous avons sélectionné trois villes de taille moyenne que sont Goya, Presidencia Roque Sáenz Peña et Oberá 124 et qui présentent des modalités de gestion prépondérantes dans chacune des provinces étudiées et disposent d'un nombre d'habitants comparables, comme le montrent les données figurant au tableau suivant.

Tableau Nº 1.
Caractéristiques démographiques des villes sélectionnées.

	Goya	Oberá	Sáenz Peña
Habitants	66 709	54 190	76 794
Foyers	18 710	14 257	19 663
Connexions d'eau à domicile	16 520	9 194	16 404
Pourcentage de Couverture	88,29 %	64,48 %	83,42 %
Réseaux d'égouts	8 492	4 208	5 547
Pourcentage de la Couverture	45,38 %	29,51 %	28,21 %

Source : Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del año 2001.

À Goya, dans la province de Corrientes, qui est la ville du pays où le service a été géré par le privé depuis le plus longtemps, le service est géré par l'entreprise Aguas de Corrientes S.A. depuis 1991. À Presidencia Roque Sáenz Peña, dans la

des organismes municipaux, Río Cuarto (Córdoba) gérée par des coopératives d'usagers, Villa María (Córdoba) gérée par une coopérative de travail, Bariloche (Río Negro) gérée par trente-cinq associations de voisinage.

124 Nous avons écarté de l'analyse les capitales provinciales parce qu'à Corrientes et à Posadas le service est offert par des entreprises privées.

province de Shako, le service est géré par la SAMEEP, une entreprise de l'État provincial chargée du service depuis 1980, tandis qu'à Oberá, il est géré par une coopérative électrique (Cooperativa Eléctrica Limitada de Oberá) depuis 1980.

En fait, les trois villes affichent de meilleurs niveaux de couverture que les provinces dans leur ensemble et, dans les cas de Goya et de Sáenz Peña, les niveaux sont supérieurs à la moyenne nationale. En matière de réseau d'égouts, les niveaux de traitement à Oberá sont deux fois plus élevés que le pourcentage de la province et que ceux de Sáenz [269] Peña. Quant à Goya, ce pourcentage est comparable à celui de la province et du pays. De plus, les villes de Sáenz Peña et d'Oberá disposent de systèmes de traitement des eaux usées, à la différence de Goya où, comme c'est d'ailleurs le cas pour plusieurs villes du littoral, elles sont déversées sans être traitées dans un bras du fleuve Paraná.

Un autre élément différenciateur entre ces villes est l'ancienneté du service. La ville de Goya dispose d'eau potable depuis 1943, période qui correspond à celle de l'apogée des investissements dans des ouvrages sanitaires à l'échelle de la nation. En revanche, à Saenz Peña et à Oberá, il n'existait pas de service avant les années quatre-vingt, encore que la stratégie d'implantation ait été différente dans les deux cas. À Saenz Peña, le gouvernement militaire a fait construire un aqueduc, une usine de traitement de l'eau potable et un important réseau de connexions afin fournir de l'eau à la ville, tandis qu'à Oberá, on n'a fait construire qu'une génératrice et un petit réseau de distribution domiciliaire.

Dans une enquête effectuée dans les trois agglomérations en 2006, nous avons cherché à étudier la fourniture de services auprès des secteurs marginalisés [125]. À cette fin, nous nous sommes penché en premier lieu sur le statut juridique du fournisseur et, en deuxième lieu, sur la redéfinition des systèmes de prestation, en cherchant à savoir qui devrait fournir le service en question. Enfin, dans un troisième temps, nous avons abordé la question de l'extension du service aux secteurs marginalisés en tenant compte de la localisation, ainsi que des préférences des usagers en matière de prestation de service.

Les résultats de l'enquête ont montré que, à Oberá, les usagers connaissaient mieux le statut juridique de leur fournisseur que ceux de Saenz Peña et de Goya,

---

125 Voir Carlos Medina (2006), *Encuesta de muestreo por cuota, no probablística*, 2006 (idic@ucp.edu.ar).

une information qui pourrait avoir son importance [270] advenant l'établissement de communications plus étroites entre fournisseurs et usagers.

La deuxième piste explorée était celle de savoir qui devrait fournir le service dans la ville, ce qui permettait de voir où logeaient les préférences des uns et des autres concernant le rôle du secteur public, celui du secteur privé ou encore celui d'un système d'autogestion dans la dispense du service.

Le premier constat qui s'est imposé a été le fait que l'option préférée des citoyens était que la gestion de l'eau potable dans toutes ses dimensions devait être confiée au secteur public, que ce soit au niveau national, provincial ou municipal, encore que le niveau provincial ait eu la préférence, sauf à Oberá où on privilégiait plutôt la gestion privée et l'option coopérative. Par ailleurs, seuls les usagers de Goya auarient voulu changer de prestataire, tandis que la moitié des usagers de Sáenz Peña et d'Oberá préfèraient le statu quo.

L'enquête s'était aussi intéressé à la question de savoir si les usagers considéraient l'eau comme un droit qui devait être pourvu par l'État, ou s'ils considéraient qu'ils pouvaient et devaient intervenir dans la solution des problèmes. Cette question renvoyait à celle de savoir si les modèles institutionnels de gestion pouvaient avoir un impact sur la position des usagers en relation avec leurs devoirs civiques. Nous avons donc cherché à savoir s'il existait, en matière d'eau potable et d'assainissement, des modèles institutionnels susceptibles d'impliquer l'usager dans un modèle de citoyenneté inspiré du républicanisme civique.

Afin de répondre à ces questionnements, nous avons consulté les usagers sur la meilleure mesure à mettre en place pour fournir le service aux secteurs marginalisés à partir des trois alternatives suivantes, à savoir un tarif social avec allocation de l'État, un tarif différencié selon les niveaux de consommation, et, enfin, des robinets publics.

[271]

Chacune de ces options devait servir d'indice pour connaître la position des usagers en relation avec leur responsabilité collective dans la gestion du bien commun. Ainsi, nous avons émis l'hypothèse que l'option du tarif social avec allocation de l'État impliquerait que la gestion du bien commun relève de l'État et que l'eau potable est un bien économique comme n'importe quel autre et pour lequel il faut payer un prix. L'option du tarif différencié selon les niveaux de

consommation, si elle était également fondée sur l'idée que l'eau était un bien économique, n'en favoriserait pas moins la réduction de l'intermédiation de l'État dans la gestion du bien commun au profit de la participation directe des usagers. Enfin, l'option reposant sur l'installation de robinets publics permettait de mettre l'emphase sur les caractéristiques suivantes, à savoir (i) que la gestion du bien commun tombait sous la responsabilité du fournisseur du service, indépendamment de sa nature ; (ii) que l'eau potable n'était pas un bien économique qui pouvait être tarifé ; et (iii) que l'accès à l'eau devait bénéficier à tous y compris les secteurs marginalisés.

Or, quand nous analysons les préférences des citoyens à partir des préférences exprimées dans chaque localité, nous voyons que, dans le contexte de la gestion étatique du service, les préférences de la plupart des citoyens sont partagées entre l'option d'un tarif subventionné par l'État et celle d'un tarif différencié selon la consommation, les autres usagers préfèrant l'option des robinets publics.

Plus de la moitié des personnes auprès desquelles nous avons mené des entrevues et qui vivent dans une ville où la gestion du service est privée, préfèreraient que la gestion du bien commun soit confiée à l'État ou, à défaut, que le service soit dispensé au moyen des robinets publics. De plus, une minorité serait disposée à payer un prix différentiel selon le niveau de consommation pour financer les secteurs marginalisés.

Les usagers d'Oberá ont majoritairement soutenu que la façon d'étendre le service aux secteurs marginalisés était d'établir un système [272] de tarifs différenciés selon les niveaux de consommation. La deuxième meilleure option était le système de robinets publics et certains ont aussi parlé du système de tarif social subventionné par l'État comme étant le plus convenable.

Si nous reprenons l'analyse en utilisant les préférences manifestées par les citoyens en matière de prestation du service comme variable indépendante et les villes comme variable secondaire, nous aurons une autre portrait de la situation : (i) il existerait une corrélation entre le modèle de gestion publique (que ce soit au niveau fédéral, étatique ou municipal) et la préférence à avoir un tarif social subventionné par le gouvernement ; (ii) dans tous les cas de figure, l'option d'une facturation différenciée selon la consommation occuperait la deuxième place en termes de préférence.

Dans les modèles de gestion privée, qu'il s'agisse de coopérative, d'entreprise privée ou d'associations de voisinage, les options pour fournir le service aux secteurs marginalisés sont plus variées. Chez ceux qui ont opté pour l'entreprise privée comme fournisseur, une certaine parité existe entre les trois mesures d'extension du service. Chez ceux qui ont opté pour les associations de voisinage comme fournisseurs, une parité existe entre le tarif subventionné par l'État et le tarif différencié selon la consommation. Enfin, chez ceux qui ont opté pour le modèle coopératif, l'option d'un tarif différencié selon la consommation est prépondérante, suivie par l'option des robinets publics.

L'option du tarif différencié selon les niveaux de consommation est préférée pour les partisans des modèles d'autogestion, qu'il s'agisse de coopératives et d'associations de voisinage, par rapport aux autres options de prestation du service.

[273]

Conclusion

Retour à la table des matières

Comme on a pu le voir, en considérant les modalités de prestation qui existent dans les localités étudiées, les multiples questions avancées par Brooks ne débouchent pas sur une réponse univoque. En effet, pour les trois villes retenues dans l'enquête, l'option dominante voudrait que l'accès aux services d'eau potable et d'assainissement soit un droit et non un moyen pour participer à la promotion de l'universalisation d'accès au service et à la défense du bien commun. Cette conclusion, qui va sans doute à contre courant de beaucoup d'idées reçues, est fondée sur deux données issues de l'étude, à savoir la préférence marquée en faveur de la gestion étatique du service – que ce soit au niveau national, provincial ou municipal – et une préférence accentuée pour le tarif social subventionné par l'État comme mécanisme favorisant la plus grande extension de la couverture des services.

En terminant, nous voudrions formuler quelques questions qui demeurent, pour le moment, sans réponses. Les voici : quelles sont les caractéristiques d'un

modèle de gestion qui font pencher les usagers vers telle ou telle option ? Les accords institutionnels sont-ils les seuls à influencer les comportements ou doit-on également prendre en compte les convictions et les implications éthiques des citoyens pour analyser la perception qu'ils ont des institutions en question ? Enfin, si l'on veut promouvoir l'universalisation du service, peut-on se contenter de confier à l'État la pleine responsabilité de le fournir ou ne faudrait-il pas également compter avec une implication citoyenne susceptible de donner sa pleine mesure à l'exercice d'une vertu civique et de donner son sens plein à l'idée d'universalisation ?

[274]

Bibliographie

Retour à la table des matières

Bennett V. (1996). The politics of water : urban protest, gender, and power in Monterrey, Mexico, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.

Brooks D. (2002). WATER : Local-level Management, Ottawa, International Development Research Centre.

Calcagno et al. (2000). Rapport sur la gestion de l'Eau dans la République de L'Argentine (Informes sobre la gestión del Agua en la República Argentina), Global Water Parnertship-Samtac.

Castro E. (2002). Incertidumbre, desigualdad y luchas ciudadanas : el caso de la política del agua, Tercer Congreso Internacional de Latinoamericanistas en Europa. Ámsterdam 3-6 de julio.

Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del año 2001.
En ligne : http://www.indec.gov.ar/webcenso/index.asp.

Dahl R. (1993). The Problem of Civic Competence, in Gross M.L. The Collective Dimensions of Political Morality, Political Studies, 42.

Del Águila R. (1996). Participación Política como generadora de educación cívica y gobernabilidad, Revista Iberoamericana de Educación, Número 12 - Educación y Gobernabilidad Democrática, p. 31-44.

Del Águila R. et Vallespin F. (1998). La democracia en sus textos. Madrid, Alianza Editorial.

Habermas J. (1992). Tres Modelos de Democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa, Débats Nº 39, Mars.

Interamerican Development Bank (IDB). (1998). Strategy for integrated water resources management, Documento ENV-125 (diciembre de 1998), Washington D. C. : IDB.

Interamerican Development Bank (IDB). (1998). Facing up to Inequality in Latin America. Economic and Social Progress in Latin America, Washington D.C. : IDB, p. 120.

[275]

Marshall T. H. et Bottomore T. (1998). Ciudadanía y clase social, Madrid, Alianza.

Mates Barco, J. M. (1999). La conquista del Agua. Historia Económica del Abastecimiento Urbano, Universidad de Jaén, Jaén.

Maynor J. (2003). Republicanism in the modern world, Cambridge, Polity Press.

Naciones Unidas. (1977). Informe sobre Conferencia de Naciones Unidas Sobre el Agua, Mar del Plata, 14 al 25 de mayo de 1977.

Naciones Unidas, Consejo Económico y Social. (2002). Comité sobre los derechos económicos sociales y culturales. Substantive issues arising in the implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment No. 15 (2002). The right to water (Articles 11 and 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights).

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. (2000). Informe sobre desarrollo humano 2000, s.l, Ediciones Mundi-Prensa.

Rivero A. (1998). El discurso republicano, in Del Águila R. et Vallespin F. La democracia en sus textos. Madrid, Alianza Editorial.

Rubio Carracedo J. (2002). Modelos de ciudadanía : liberal, republicana y compleja, in Hernández A. (comp.) Republicanismo contemporáneo : igualdad,

democracia deliberativa y ciudadanía. Bogotá, Siglo del Hombre Editores, CIDER, Universidad de los Andes.

OMS-OPS. (1999). Agua y salud. Autoridades locales, salud y ambiente. División de Salud y Ambiente.

Savedoff W. et Spiller P. (1992). Spilled Water. Institutional Commitment in the Provision of Water Services, Washington D. C. ; Interamerican Development Bank (IDB).

[276]

Serageldin I. (1995). Towards Sustainable Management of Water Resources, World Bank, Washington.

World Bank. (1998). Facilitating Private Involvement in Infrastructure : an Action Programme, Washington D.C. : World Bank, p. 1.

[277]

Sous la direction de Dorval Brunelle

GOUVERNANCE. THÉORIES ET PRATIQUES.

Troisième partie

Gouvernance économique

Retour à la table des matières

[279]

Troisième partie.
Gouvernance économique

I

Internet et les NTIC [126] : gouvernance électronique et démocratie dans la République Bolivarienne du Venezuela

par
Adeline Joffres

Retour à la table des matières

La notion de gouvernance fait désormais partie de notre quotidien : hommes et femmes politiques, journalistes, experts, chefs d'entreprise et universitaires l'ont incorporée dans leur vocabulaire si bien que, comme plusieurs autres mots en vogue, le mot « gouvernance » est devenu polysémique et, surtout, multidimensionnel.

Bien que la naissance du vocable « gouvernance » remonte aux XIII et XIVe siècles (De Benoist, 2007, p. 32), son succès est relativement récent. Il est tout d'abord employé dans le domaine de l'économie et, en particulier, dans celui de l'entreprise dans les années 1930. Le terme « gouvernance » désigne alors un mode de gestion qui consiste à rationaliser l'organisation et le contrôle du travail – et donc des employés – ainsi que les résultats de l'entreprise (audits, hiérarchie, etc.) en impliquant davantage les salariés et les actionnaires. L'expression exacte est

126 Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication. Cependant, dans ce texte, nous utiliserons le sigle TIC.

celle de « gouvernance d'entreprise » (*corporate governance*), assimilée à une « bonne gouvernance » (Cannac et Godet, 2001, p. 43). Dans le but d'améliorer la gestion des affaires de l'Etat, certains préconisent alors que ce mode de gestion soit appliqué aux administrations nationales (Cannac et Godet, 2001, p. 42 et 45). Le terme entre alors pour la première fois dans la sphère publique à partir des années 1980 en France (Prins, 2001, p. 9), mais surtout à la fin des années 1990 et au début des années 2000.

En parallèle, on constate le développement de cette notion à l'échelon « global », dans le domaine des Relations Internationales au moment où les études concernant la mondialisation ou la globalisation [280] connaissent un essor sans précédent (De Benoist, 2007, p. 33). Les internationalistes parlent alors de « gouvernance globale », « mondiale » ou « internationale » et l'appellent de leurs vœux. Le caractère normatif du concept de gouvernance est ici très clair, puisqu'il s'agit en réalité d'appliquer « la bonne gouvernance », concomitante de l'idée de performance qui l'accompagne. Concrètement, ces réflexions reflètent ainsi la nécessité pour les organisations internationales (OI) de gérer de manière optimale certains problèmes dits « globaux », ainsi que le système des relations interétatiques. La gouvernance globale aurait pour objectif, d'une part, de développer et rendre efficaces les régimes internationaux (de même que la *soft law* dont parle Alain de Benoist, 2007, p. 38) qui influencent le comportement des États en imposant un minimum de contraintes – par ailleurs consenties – et, d'autre part, elle viserait à l'amélioration du fonctionnement interne des organisations susdites, des règles qui les régissent ainsi que du contrôle de leur application. L'apparition du concept de « biens publics mondiaux » est à ce titre un bon exemple. Issu directement des études actuellement menées sur la gouvernance, tout en comptant sur l'appui des régimes internationaux, les OI sont sensées prendre en charge et améliorer la gestion de ces biens qui, comme l'eau et l'environnement, ont des incidences sur la collectivité mondiale. La gouvernance mondiale englobe tout aussi bien les OI à vocation économique comme l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et le Fonds monétaire international (FMI) que les organisations à vocation politique comme l'ONU. Mais le principe de gouvernance s'applique également à l'échelle régionale dans le cadre de processus d'intégration ou de zones d'échanges et/ou de coopération strictement économique ou mixtes, comme l'Union européenne (UE), par exemple. Le terme est aussi utilisé à l'échelle loca-

le ou municipale, notamment en Europe. La notion de « gouvernance » est par conséquent relativement vaste : elle s'applique à plusieurs domaines (économique, social, politique), à différents niveaux (global, régional, national, local, entreprise) et ce, sans compter qu'elle fait sans cesse l'objet de [281] polémiques (De Benoist, 2007, p. 44). Mais en est-il de même pour le concept de gouvernement ou de gouvernance électronique (*e-gouvernement*, en français, *e-government*, en anglais, *e-gobierno*, en espagnol) ?

La notion de gouvernement en ligne ou *e-gouvernement* est relativement récente, puisqu'elle présuppose le développement des technologies informatiques – et ce dans les domaines public et privé – puis, dans sa version actuelle, de l'Internet, comme nous allons le montrer. Globalement, cette notion est appliquée à l'Etat et désigne l'utilisation des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) par les administrations publiques dans le double objectif de rendre les services publics plus accessibles aux citoyens ainsi qu'aux entreprises et d'améliorer le fonctionnement interne de l'État. Comme le suggèrent ces objectifs, le *e-gouvernement* suppose donc la numérisation de l'administration publique et s'entend souvent comme une modernisation de l'État. Dans les années 1990, c'est d'ailleurs essentiellement ce que traduit l'expression *e-gouvernement*. Néanmoins, ce mode d'organisation et de gestion innovant semble aller de pair avec une nouvelle manière de s'adresser aux citoyens. Cela implique, à terme, un changement dans les relations entre gouvernants et gouvernés, ce qui confère au *e-gouvernement* des implications plus politiques (Borins, 2002, p. 235).

Ainsi, on constate que les débats concernant la notion ont évolué vers des questionnements portant sur les nouveaux modes de participation citoyenne et de gouvernement qu'offrirait le gouvernement électronique. C'est ainsi que l'on assigne désormais d'autres objectifs au *e-gouvernement*, dont celui de promouvoir la démocratie grâce, entres autres, à la dynamisation de l'expression des citoyens (vote électronique, forums politiques, sondages par le biais d'Internet, etc.). Nous sommes alors en droit de nous interroger sur le rôle exact de ce qui, à l'origine, n'était qu'un mode de gestion parmi d'autres, ainsi que sur sa compatibilité avec la démocratie, aussi bien au niveau théorique que [282] pratique. En d'autres termes : la « e-démocratie » existe-t-elle ? Si oui, représente-t-elle un approfondissement de la démocratie traditionnelle ? Correspond-t-elle à une évolution des

pratiques de *e-gouvernement ?* C'est ce que nous tenterons d'évaluer tout au long de notre réflexion.

D'ailleurs, lorsqu'on s'intéresse en particulier à l'Amérique latine, ces questions sont d'autant plus pertinentes que la diversité des expériences concernant le *e-gouvernement* dans le sous-continent est avérée. En effet, pour certains pays, comme le Chili, qui a entamé relativement tôt la modernisation de son administration publique en misant sur les nouvelles technologies, le gouvernement électronique reste encore attaché à des modalités de gestion et d'organisation [127]. En revanche, au Venezuela – le terrain que nous avons choisi pour notre recherche – il s'agit moins de moderniser l'Etat que de mettre en œuvre un projet politique cher au président Chávez qui vise, d'une part, à réduire la fracture sociale, et, d'autre part, à promouvoir la démocratie participative. Cette brève comparaison nous montre à quel point le concept de *e-gouvernement* peut être instrumentalisé et, ce faisant, connaître un glissement qui l'entraîne depuis le domaine de la gestion vers une une utilisation plus politique et sociale.

Dans cet article, nous analyserons et nous tenterons d'expliquer ce que traduit ce glissement sémantique en recourant aussi bien à des analyses d'ordre général, qu'à des études de cas latino-américaines, de manière à situer le cas vénézuélien dans son contexte régional. Il s'agira donc, dans un premier temps, d'évaluer dans quelle mesure une gouvernance électronique peut être qualifiée de « démocratique » et pourquoi cette problématique revêt une telle importance aujourd'hui.

Soulignons d'ores et déjà que nous concentrerons notre étude sur l'usage d'Internet et des technologies liées [128], que nous complèterons en [283] faisant appel à une analyse plus traditionnelle des médias de communication classiques logiquement concernés par l'évolution des TIC. L'influence d'autres technologies sur le « *policy making* », comme l'usage du téléphone portable, par exemple, ne sera donc pas traité dans cet article à cause du peu d'études pertinentes sur le sujet actuellement disponibles. Par ailleurs, un des axes de recherches de l'Institut latino-américain de recherches sociales de Caracas (ILDIS), celui de la « gouvernabilité démocratique », nous invite à effectuer une clarification sémantique portant

---

127 Voir à ce propos :
http://blog.maz.cl/2008/04/e-government-chileno-una-ciruga-urgente.html
et http://www.modernizacion.cl/.

128 Web 2.0, systèmes d'enregistrement sectoriels et de contrôle (Snellen, 2002, p. 208).

sur les substantifs « gouvernabilité » et « gouvernance ». D'après cet Institut, la notion de « gouvernabilité » consiste en effet à promouvoir « des initiatives orientées vers l'approfondissement du pluralisme politique, le renforcement des capacité d'organisation et de gestion des organisations politiques et partisanes, ainsi que la modernisation et l'indépendance des pouvoirs publics, tous ces éléments étant considérés comme des composantes essentielles du bon fonctionnement d'une démocratie moderne » [129].

En somme, en démocratie, la gouvernabilité reflète la capacité de l'État et de ses partenaires à exercer un pouvoir sur les systèmes politiques, économiques et sociaux, ainsi qu'à les faire évoluer dans un sens respectueux des principes et pratiques démocratiques. En revanche, la notion de « gouvernance » renverrait, comme nous l'avons noté plus haut, à une relation de pouvoir (Cannac et Godet, 2001, p. 42) dont les implications semblent sujettes à caution, ce qui contribue à alimenter un intense débat sur les rapports entre gouvernance et démocratie.

Par la suite, il s'agira d'examiner le cas vénézuélien afin d'observer si ce nouvel « espace digital » mis à la disposition de l'Etat et de la société civile et/ou des citoyens « connectés » améliore qualitativement la pratique démocratique dans la République Bolivarienne du Venezuela. En conclusion, nous chercherons à apporter des réponses aux questions [284] posées et à faire émerger de nouveaux axes de réflexion concernant le rapport entre la gouvernance et la qualité de la démocratie au Venezuela, et ce, afin de contribuer au débat théorique qui a été engagé autour du concept de « gouvernance électronique ».

1. Du « E-gouvernement » à la « E-démocratie » : les termes du débat

Retour à la table des matières

Avant de traiter du Venezuela, il est indispensable, dans un premier temps, de poser les termes du débat opposant détracteurs et partisans d'un *e-gouvernement* dans sa relation à l'instauration d'une démocratie dite « virtuelle ». Selon certains, la *e-démocratie* serait une nouvelle façon pour les citoyens d'exercer leurs

129 Voir à ce propos : http://www.ildis.org.ve/website/p_index.php?ids=2.

droits – sinon d'en revendiquer de nouveaux – et d'investir un espace public, virtuel en l'occurrence. Cette interprétation s'inscrit au cœur des polémiques concernant le caractère démocratique ou, au contraire, profondément anti-démocratique de la gouvernance, qui divisent experts et chercheurs. Dans un deuxième temps, nous analyserons les sources et la portée du glissement du concept de *e-gouvernement* vers celui de *e-democratie*. Enfin, dans un troisième temps, nous envisagerons de manière critique le lien entre les deux néologismes afin de juger dans quelle mesure il est possible de parler de « gouvernement électronique démocratique ».

1.1 Gouvernance, démocratie et gouvernance démocratique

Avant d'aborder le thème des rapports entre gouvernement électronique et démocratie, il apparaît judicieux de s'attarder sur le syntagme « gouvernance démocratique », surtout si l'on interprète le *e-gouvernement* comme un instrument de la gouvernance, ce qui est généralement le cas. Deux écoles de pensée s'affrontent autour de cette question : l'une voit la gouvernance et la démocratie comme des phénomènes parfaitement compatibles voire synonymes, tandis que l'autre les place en parfaite opposition.

[285]

Selon les premiers, la gouvernance et la « bonne gouvernance » vont de pair avec la pratique démocratique dès lors qu'elles permettent une participation plus active de la société civile et des citoyens à la gestion des biens publics et qu'elles améliorent ainsi leur accès à l'information (Cannac et Godet, 2001, p. 46-48). En somme, ces auteurs considèrent que, « pour les collectivités publiques, la bonne gouvernance passe par la transparence de l'information, la lisibilité des budgets, l'évaluation publique des projets *ex ante* et *ex post*, la séparation des responsabilités, etc. » (Cannac et Godet, 2001, p. 48), autant de caractéristiques qui favorisent nécessairement les gouvernés et la démocratie. Pourtant, la problématique de la démocratie n'est pas expressément développée dans ces cas-là contrairement aux approches qui remettent en cause les soi-disant bienfaits d'un « alignement de l'action publique sur l'action privée » (De Benoist, 2007, p. 35). De plus, il manque souvent à ces études placées sous le sceau de l'optimisme une analyse concrè-

te des changements dans les rapports entre gouvernants, fonctionnaires et gouvernés consécutifs à la mise en place d'un schème de gouvernance quelconque, contrairement aux démarches plus sceptiques qui tiennent compte des effets concrets des techniques de gouvernance sur la vie politique et sociale des administrés.

En effet, pour ces derniers, le risque principal d'une interprétation apologétique d'une mécanique gouvernance est de se satisfaire d'un soi-disant « déplacement » du pouvoir vers la société civile sans se préoccuper de la nature des relations que les citoyens entretiennent avec la société civile en question. Or, pour autant que la société civile soit captée par divers groupes d'intérêt et autres organisations privées – surtout à but lucratif – un tel déplacement ne fait que cautionner une « privatisation de la démocratie » (De Benoist, 2007, p. 36) et il n'a rien à voir avec son approfondissement. On assisterait alors à une dilution du pouvoir en une constellation d'entités et à un éclatement du lieu d'exercice des débats démocratiques qui ne revêtiraient plus un caractère [286] politique mais purement technique. En somme, cette situation risquerait de substituer à la logique « gouvernants-gouvernés » une rencontre « experts-société civile », qui n'a plus rien à voir avec les règles du jeu démocratique, ni avec la séparation des pouvoirs ni non plus avec le rôle imparti traditionnellement aux corps intermédiaires (De Benoist, 2007, p. 39-40).

En ce sens, le modèle de gestion inspiré d'une semblable gouvernance contribuerait à dépolitiser le politique et la politique : en plaçant la résolution des problèmes politiques au même niveau que celle des problèmes techniques, ce modèle relèguerait au second plan les débats de fond indispensables pour trouver une issue à ces difficultés (De Benoist, 2007, p. 36, 37 et 39) et il omettrait de considérer la centralité du lien social dans la pratique démocratique des citoyens (Borins, 2002, p. 238). Enfin, l'application des techniques de gouvernance à la sphère publique engendrerait une vision du pouvoir et de la politique susceptible de mettre en danger la stabilité politique du pays et, par ricochet, de la démocratie elle-même. En effet, au nom d'une plus grande efficacité, les règles et la légitimité des gouvernants, au lieu d'être ouvertes à discussion ou à renégociation, seraient plutôt l'objet d'arrangements *ad hoc ;* elles seraient soumises à un « contractualisme » (De Benoist, 2007, p. 38) éventuellement nuisible à la consolidation d'un système politique durable. Par conséquent, si l'on est en droit d'imputer des résul-

tats positifs indéniables à la gouvernance en termes d'efficacité dans la gestion des services publics, ainsi que dans le fonctionnement de certaines administrations (notamment en ce qui concerne la transparence en matière d'achats publics, par exemple), elle n'en apparaît pas moins aux antipodes de la démocratie à plusieurs égards. En somme, le moins que l'on puisse dire, c'est que la notion de e-gouvernance entretient des rapports ambigus avec le concept de démocratie.

[287]

1.2 Analyse d'un glissement sémantique : du e-gouvernement à la e-démocratie

La notion de *e-gouvernement* connaît – bien sûr avec d'importantes nuances d'un contexte à l'autre – une évolution sémantique importante tant en Amérique latine qu'au sein de l'UE (Commission des Communautés Européennes, 2006, p. 1, 5 et 11 ; De Bruïne *in* Prins, 2001, p. 121), qu'en Asie (Haque, 2002, p. 283) et en Amérique du Nord (Borins, 2002, p. 227 et 235-240). Cette évolution se lit aussi bien dans les textes officiels que dans la littérature scientifique, et, en particulier, sur Internet – et nous verrons plus loin toute l'importance de ce détail. La question qui nous préoccupe est donc de comprendre ce glissement et ses causes. S'agit-il d'une évolution qui favoriserait nécessairement une pratique démocratique ? Est-ce la traduction d'une nouvelle manière de faire de la politique qui correspondrait à l'avènement d'une démocratie participative ?

Pour répondre à cette question, il apparaît nécessaire de revenir aux sources de ce glissement ; en d'autres termes, aux conditions qui l'ont favorisé. Tout d'abord, l'intrusion du thème de la démocratie dans les discussions autour du gouvernement électronique peut s'expliquer par les changements dans la relation gouvernants-gouvernés qu'induit le recours aux TIC de part de l'État. Ces modifications peuvent être mesurées par rapport à leur impact sur les rouages et attributs traditionnels de la démocratie comme la séparation des pouvoirs et la démocratie représentative. Ces modifications sont introduites par des techniques de communication et de prise de décision nouvelles qui favorisent l'interactivité entre gouvernants, fonctionnaires, acteurs sociaux de la société civile et simples citoyens. Ce contexte nouveau serait porté par « l'*infocratie* » (Snellen, 2002, p. 220) qui

privilégie le travail en réseau et donc l'horizontalité des rapports, contrairement à l'organisation et au fonctionnement étatique hiérarchique classique. Dans ce contexte, les changements que nous venons d'énumérer seraient dus au [288] développement puis à l'utilisation croissante des TIC dans le secteur public. En traitant quelques-unes des implications concrètes des TIC dans les mécanismes de prise de décision, Snellen montre effectivement comment, grâce à l'utilisation de plus en plus répandue des TIC, ces relations sociales et de pouvoir tissées lors des différentes phases de la politique (élaboration, mise en oeuvre et évaluation) se modifient. Il en conclut que les changements engendrés se font tantôt au profit des fonctionnaires, tantôt au profit des citoyens, mais rarement en faveur du gouvernant. Cette conséquence serait liée à l'interprétation selon laquelle la « suprématie des gouvernants » et de la politique seraient remises en question à cette occasion (Snellen, 2002, p. 224). À ce propos, Borins avance une interprétation alternative fort intéressante qui contribue à nuancer l'engouement en faveur de la *e-democratie*. Il explique le recours encore peu développé ou hésitant des gouvernants à Internet pour favoriser la participation des citoyens, par le fait que « les utilisateurs les plus actifs de la toile, en matière d'activités partisanes, de lobbying et d'organisation, sont les groupes contestataires » (Borins, 2002, p. 241). Quoi qu'il en soit, il semblerait qu'il faille établir un lien serré entre *e-gouvernement*, l'utilisation des TIC et la transformation des rapports gouvernants-gouvernés, d'une part, et l'ouverture d'un débat autour d'une soi-disant *e-démocratie*, de l'autre.

Cela dit, il y a deux autres données essentielles dont on doit tenir compte liées cette fois à l'évolution technologique et aux nouvelles possibilités qu'elles offrent à ses usagers. Ce serait alors l'enthousiasme suscité par le Web 2.0 (Gervais, 2008, p. 1) qui aurait favorisé l'émergence et la diffusion rapide du concept de *e-démocratie*. On se souvient que l'expression « Web 2.0 » a été créée par un éditeur d'ouvrages informatiques, Tim O'Reilly qui avait mis effectivement en évidence « ces dynamiques participatives et collaboratives dont les formes sont aujourd'hui bien identifiées : réseaux sociaux (*MySpace*, *Facebook*…), sites de partage de photos et vidéos (*Flickr*, *YouTube*…), [289] géolocalisation (*Google Maps*, *Géoportail*…), blogs, journalisme citoyen ou encore encyclopédie collaborative (*Wikipédia*…) », autant d'outils mis au service d'une *e-démocratie* (Gervais, 2008). Les politiciens ont d'ailleurs tiré parti de l'essor rapide d'un nouveau

mode de communication attractif pour la « génération Internet », notamment pendant les campagnes électorales avec des supports comme *Second Life*, les réseaux sociaux ou encore les blogs où l'interactivité et la liberté d'expression semblent sans limites (Gervais, 2008). Il est intéressant de souligner que les gouvernants et leurs partis politiques utilisent davantage les TIC comme outils de communication de masse pour susciter le débat public, ou lors des campagnes électorales, que comme un instrument de gestion (Borins, 2002, p. 240). Internet est, à ce propos, fort représentatif de l'évolution en cours : blogs de candidats, propositions de réaction des citoyens-internautes à leur programme, infolettres fédératives rappelant les grands rassemblements politiques, etc. Compte tenu de ce développement rapide, les études portant sur le concept de *e-gouvernement* ont bifurqué vers l'étude de la *e-démocratie*, voire de la « télé-démocratie » (*teledemocracy*, en anglais) (Taylor et Burt : *in* Prins, 2001, p. 29-39).

Ainsi, la « démocratie virtuelle » se développe sur la toile, à l'instar d'une véritable prophétie auto-réalisatrice. Elle est désormais revendiquée dans des forums et colloques, par des associations, ou même des citoyens non organisés en groupe d'intérêt qui prônent des formes de participation venant compléter sinon se substituer à la démocratie représentative. Certains vont même jusqu'à revendiquer la création de nouveaux droits au nom d'une « cyber-citoyenneté » en gestation (FIAP, 2007, p. 1 ; Tesoro, 2009).

Néanmoins, en pratique, le gouvernement électronique ne se confond pas, *in fine*, avec la *e-démocratie* pour la simple raison que leurs initiateurs, leurs fondements et leurs promesses ne sont pas les mêmes. Si la demande ainsi que la mise en place d'un *e-gouvernement* [290] proviennent avant tout de l'État lui-même, comme nous l'avons vu – encore que certains dénoncent les nombreuses lacunes qui persistent de ce côté-là (Cannac et Godet, 2001) – la *e-démocratie* chemine à travers Internet même, par le biais d'associations, de groupes de réflexion ou d'intérêts et d'internautes (Borins, 2002). Ce constat nous pousse à poser le problème des liens et relations entre les notions de *e-gouvernement*, de démocratie et de *e-démocratie*.

1.3 Aspects litigieux du lien entre e-gouvernement, démocratie et e-démocratie

Alors que le lien entre démocratie et gouvernance est loin de faire l'unanimité et qu'il soulève même d'âpres querelles, qu'en est-il des espoirs soulevés par le gouvernement électronique ? Un gouvernement électronique démocratique est-il possible et, si oui, qu'est-ce que cela veut dire ? Si l'on peut imputer à l'usage des TIC dans le secteur public une certaine amélioration dans la dispense des services publics, notamment en termes de réduction des temps d'attente – qu'il s'agisse de rapidité ou d'efficacité, peu importe – des réserves n'en doivent pas moins être faites concernant la participation des citoyens au système de prise de décision gouvernementale grâce aux TIC et, en particulier, grâce à l'Internet.

Précisons tout d'abord qu'il convient de distinguer entre un *e-gouvernement* entendu comme un moyen de promotion de la démocratie ou comme instrument conçu pour améliorer les rouages de la bureaucratie et l'accès à l'information. En ce sens, la *digitalisation* des pratiques démocratiques et le recours à des urnes électroniques posent un ensemble de problèmes fort délicats (Mezo, 2004 ; Borins, 2002, p. 235). La confusion entre gouvernement électronique et démocratie électronique renvoie à la question du *contrat* entre gouvernants et gouvernés. Cette confusion pourrait modifier de fond en comble la conscience politique et la signification même de la démocratie représentative et, à échéance, [291] conduire à une réduction progressive du rôle des élus (Snellen, 2002, p. 222-223 ; De Benoist, 2007, p. 40).

Par ailleurs, cette orientation en vertu de laquelle on raisonne désormais en termes de performance et de rentabilité pourrait avoir comme conséquence de transformer les services publics en un bien consommable comme les autres et la démocratie en « démocratie de consommateur » (*consumer democracy*, en anglais) (Snellen, 2002, p. 225). De plus, la suprématie du principe d'interactivité dans la prise de décision politique, ainsi que le recours systématique à l'horizontalité pourraient avoir des conséquences néfastes sur la reddition de comptes (*accountability*, en anglais), sur la signification ultime de la consultation électorale et, enfin, sur le rôle de l'opinion publique dans les régimes démocrati-

ques (Rieffel, 2005, p. 188 ; De Benoist, 2007, p. 40), ou « sondagière » (De Benoist, 2007, p. 40).

En parallèle, le recours à la technologie de l'information par les divers acteurs politiques – une question sur laquelle nous reviendrons plus bas quand nous traiterons du Venezuela – pose toute une série de problèmes. Par exemple, qu'en est-il de la dimension éthique de l'utilisation d'Internet et des TIC et, plus généralement, de la gouvernance même d'Internet (Delmas, 2002, p. 9-15 ; Berleur, 2002, p. 17-34) ? Cette question renvoie à l'enjeu des débordements des contrôles effectués par l'Etat comme cela se fait en Chine et à Cuba, notamment (Makydemetres, 2002, p. 294-296). Elle renvoie aussi au fossé numérique, c'est-à-dire à l'inégalité d'accès qui subsiste ou qui prévaut dans tel ou tel contexte, un fossé qui tient, entre autres choses, aux coûts d'accès à l'Internet, ce qui en réduit forcément l'utilisation par les classes les plus démunies et par les populations isolées (Snellen, 2002, p. 224 ; Borins, 2002, p. 228 ; Hermann, 2002, p. 6-7).

Ce dernier problème, et non des moindres, conduit à émettre de sérieux doutes quant au caractère démocratique du gouvernement [292] électronique, ce qui ne veut pas dire que l'usage des TIC par les gouvernements et les nouvelles possibilités d'expression qu'elles engendrent pour les citoyens-internautes ne créent pas des dynamiques propices à l'ouverture des débats autour de son apport à la vie démocratique.

Ces réflexions étant faites, nous allons maintenant nous tourner vers un cas, en particulier, celui du recours au gouvernement électronique de la part du gouvernement de la République Bolivarienne du Venezuela en tant que stratégie qui viserait à favoriser l'émergence d'une démocratie participative d'un type nouveau.

2. L'usage des TIC au Venezuela et la construction d'un espace public démocratique

Retour à la table des matières

Afin de resituer le cas vénézuélien dans son contexte, nous allons tout d'abord jeter un coup d'œil du côté de quelques pays d'Amérique latine comme le Chili, le Mexique, le Pérou, le Brésil et l'Argentine (Hofmann, 2002). À ce propos, les

gouvernements mexicain et chilien ont été deux pionniers en la matière, notamment dans la numérisation de leur système d'attribution des marchés publics et de collecte des impôts [130]. Efficients et innovants, ces systèmes ont d'ailleurs connu un franc succès dans les pays concernés. Au Chili, cet élan s'est poursuivi avec la mise en service d'un réseau de bibliothèques publiques en ligne, ainsi que de « télé-centres » permettant d'y avoir accès [131]. Dans la même veine, le ministère du Travail chilien a lancé, en partenariat avec l'entreprise chilienne *Bumeran.com*, un système de recherche électronique d'emplois destinés aux chômeurs. Celui-ci regroupe plus de 80 000 entrepreneurs et demandeurs d'emploi sur une base de données unique et accessible gratuitement (Hermann, 2002). Le Mexique a également intégré ce mode [293] gestion à différents niveaux de son administration (national, régional et local) et dans des domaines très variés comme l'éducation, la culture, les services publics et la justice.

Afin d'aider le Pérou à s'insérer dans la même logique modernisatrice, le Mexique a également joué un rôle d'assesseur auprès du gouvernement péruvien qui avait acheté, au début des années 2000, avec l'aide de l'Organisation des États américains (OEA) et de l'Agence interaméricaine pour la coopération et le développement (AICD), un système d'achats publics en ligne (*CompraNet*). Comme pour le Chili, l'expérience devait être prolongée dans le domaine de l'éducation. Le Brésil quant à lui a procédé de même en lançant l'initiative « Accès pour presque tous » (*Acceso para casi todos*) visant à favoriser la construction de kiosques Internet à accès gratuit dans toutes les villes d'au moins 10 000 habitants (Hermann, 2002). En revanche, en Argentine, le débat ne semble pas avoir suscité un tel enthousiasme, surtout auprès des citoyens qui ne considèrent pas que les TIC puissent améliorer l'efficacité de l'Etat ou contribuer à l'émergence d'une société plus démocratique et participative [132].

En somme, les initiatives en matière de *e-gouvernement* sont très nombreuses en Amérique latine. Divers indicateurs et outils ont d'ailleurs été mis en place afin de pouvoir mesurer et suivre ces évolutions. Parmi ceux-ci, nous pouvons citer le

---

130 Pour le Chili, on pourra consulter les deux portails suivants : https://www.chilecompra.cl/Portal/InicioPortal.aspx et http://www.sii.cl/.

131 Voir : http://www.bibliored.cl/bibliored/.

132 Récemment, le gouvernement argentin a effectué un virage dans cette direction. Voir : http://www.globaliswatch.org/files/pdf/GISW_Argentina.pdf.

très intéressant et relativement complet « Moniteur de politiques des TIC et de droit de l'Internet en Amérique latine et dans les Caraïbes » [133]. Quant au Venezuela, le président Chavez, dès son arrivée au pouvoir en 1998, prônait l'avènement d'une « société démocratique, participative et « *protagonique* » (Préambule de la Constitution, 1999) et, plus tard, l'instauration d'une « démocratie [294] participative ». Dès lors, la question se pose de savoir quel rôle joue la gouvernance électronique dans ce processus.

2.1 Les étapes de l'émergence d'un e-gouvernement au Venezuela

La mise en place d'un *e-gouvernement* au Venezuela, comme ailleurs, passe par la mise en place de structures institutionnelles adaptées et par l'adoption de mesures réglementaires concernant l'usage des technologies de l'information et des télécommunications. Mais la caractéristique propre au Venezuela tient au fait que, depuis 1998, les TIC sont placées au cœur de la politique du gouvernement Chávez et qu'elles sont intimement liées à son projet de « Révolution bolivarienne » (Joffres, 2008, p. 4-8). Comme nous allons le montrer, l'usage des TIC est d'ailleurs autant lié à des questions de souveraineté nationale qu'à la promotion du développement du pays, dans la mesure où il a pour but « d'augmenter la transparence, garantir la sécurité de la nation, impulser le développement local, rendre possible le contrôle social, la participation à la gestion publique, la souveraineté technologique […] » [134]. D'ailleurs, suite au coup d'État avorté perpétré en avril 2002 contre lui, le président s'est lancé dans une véritable « révolution médiatique » (Joffres, 2008, p. 6) en apportant des modifications importantes à la législation concernant les TIC.

Au niveau des structures institutionnelles tout d'abord, il faut préciser que pas moins de trois ministères sont directement concernés par ces modifications. Ce sont le ministère du Pouvoir Populaire des Télécommunications et l'Informatique (MTI) qui supervise le développement des politiques et leur régulation, le ministère du Pouvoir Populaire de la Science et la Technologie (MST), créé en 1999, et,

---

133 Voir http://lac.derechos.apc.org/es.shtml?apc=he_1.

134 Voir http://www.gobiernoenlinea.ve/directorioestado/gob_electronico.html.

enfin, le ministère du Pouvoir Populaire de la Communication et de l'Information (MinCI).

[295]

La numérisation de l'administration publique au Venezuela est très récente. Elle commence sous le mandat de l'actuel Président, dans les années 1999-2000, avec la ferme intention de rattraper le retard pris en la matière et de ne pas rester en marge d'une évolution aux répercussions multiples. La mise en place d'un gouvernement électronique et la transformation technologique de l'État vont passer par trois étapes qui sont : (i) la modernisation de l'État à proprement parler, avec la constitution de bases de données à usage interne ; (ii) la mise en place de réseaux capables de gérer la coordination des bases de données entre les différentes administrations grâce à la mise en place du « Système d'information et d'administration des devises » [135] ; et (iii) la mise au point d'un système permettant aux citoyens d'avoir accès, par l'entremise d'Internet, aux services publics, dans le but, entre autres, de favoriser leur participation [136]. Dans le but de réaliser les nombreux objectifs qu'il s'est fixé en la matière, en 2000, le gouvernement vénézuélien a adopté et lancé un « Plan National de Technologies de l'Information » (*PlanTIC*) qui mise sur les effets positifs des TIC sur le « développement du pays comme un tout » [137]. Depuis lors, plusieurs projets ont vu le jour, parmi lesquels on peut relever le lancement d'une campagne d'*info-alphabétisation* [138] et la création, à partir de 2004, d'info-centres (*infocentros*) dans les communautés. Il s'agit de centres munis d'ordinateurs et de connexions Internet auxquels les citoyens ont accès gratuitement et dans le cadre desquels ils peuvent bénéficier de programmes d'initiation à l'informatique et à l'Internet [139].

---

135 http://www.gobiernoenlinea.ve/directorioestado/experiencias_02.html.

136 http://www.gobiernoenlinea.ve/directorioestado/gob_electronico.html.

Les objectifs de modernisation de l'Etat sont fixés surtout par le MTI sur le site Internet duquel on pourra consulter le « Directoire du gouvernement électronique du Venezuela », qui fournit une grande partie de l'information concernant la gestion des TIC par le gouvernement. Un partenariat n'en a pas moins été établi avec les deux autres ministères précédemment cités, entre autres, dans le cadre de projets ou d'initiatives à court terme.

137 http://www.gobiernoenlinea.ve/directorioestado/plan_nacional_02.html.

138 http://www.gobiernoenlinea.ve/directorioestado/politicas_publicas.html.

139 http://www.gobiernoenlinea.ve/directorioestado/iniciativas.html.
La liste de ces centres et points d'information est accessible sur le lien suivant : http://www.gobiernoenlinea.ve/directorioestado/centros_comunitarios.html.

Un autre [296] exemple est celui du projet de « mairie digitale » piloté par le MST en partenariat avec le Centre National des Technologies de l'Information (CNTI) [140], qui vise la mise en place de services municipaux en ligne. Le citoyen internaute peut ainsi accéder aux informations et aux services publics proposés par les 317 mairies que comptent les 24 États de la république.

En tout état de cause, les projets déjà lancés ou ceux qui sont en préparation à moyen et long terme sont nombreux. Les domaines privilégiés par le gouvernement vénézuélien sont l'éducation, le gouvernement électronique lui-même (c'est-à-dire la modernisation de l'appareil étatique), l'environnement, l'économie et la santé. La justice bénéficie également d'un système informatisé depuis 2004 – projet qui a été finalisé en 2006 – qui est considéré comme un succès par le gouvernement. La multiplication des portails publics témoigne de cette réussite. En cinq ans, le nombre d'internautes a été multiplié par trois pour atteindre près de 2,000,000 d'utilisateurs en 2004 [141], des chiffres comparables à ceux que nous fournissent le Pérou, la Colombie, le Mexique, ainsi que le Brésil.

Par ailleurs, de nombreux changements ont été apportés à la législation en la matière depuis l'entrée en vigueur de la Constitution en 1999 et, par la suite, en 2002. On peut citer à cet égard le Projet de réglementation ouverte de la radiodiffusion sonore et de la télévision communautaire de service public sans but lucratif, en mai 2004, un décret présidentiel autorisant la création et l'utilisation d'un *software* libre, en décembre 2004 et, enfin, la Loi organique pour l'usage de la technologie de l'information par l'État, en janvier 2005 [142]. En 2000, dans la foulée de la promulgation de la Loi organique sur les télécommunications, une [297] Commission nationale des télécommunications [143] (CONATEL), rattachée au MTI, a vu le jour, puis, l'année suivante, le Conseil National de Radio et Télévision, un organisme de régulation de l'information est créé. Enfin, en 2003, la loi dite « *Ley Mordaza* », officiellement appelée « *Ley Resorte* » (c'est-à-dire la Loi concernant la responsabilité sociale de la radio et de la télévision) [144] est adoptée qui permet au MinCI de contrôler le contenu des programmes, leur diffusion et de

140 http://www.gobiernoenlinea.ve/directorioestado/alcaldias_digitales.html.

141 http://www.gobiernoenlinea.ve/directorioestado/politicas_publicas.html.

142 http://www.gobiernoenlinea.ve/directorioestado/aspectos_legales.html.

143 http://www.conatel.gov.ve/.

144 http://www.leyresorte.gob.ve/index.asp.

sanctionner les médias en dérogation. Les récents procès intentés aux chaînes de télévision *Venevisión* et *Televén* qui ont conduit au retrait de leurs émissions d'opinion et qui ont rendu ces chaînes beaucoup moins critiques à l'égard du gouvernement, sont des exemples significatifs. On saisit alors toute la portée que revêt le passage au *e-gouvernement* au Venezuela et les questions que son application peut susciter. Car les objectifs du gouvernement ne sont pas de nature exclusivement technique. Le *e-gouvernement* y assume également une autre vocation, celle de rapprocher les citoyens de l'État, de leur *donner* une conscience politique et de leur fournir des structures favorisant la mise en place d'une démocratie participative dans le but de favoriser leur inclusion dans la vie politique et sociale du pays.

2.2 *E-gouvernement* et démocratie participative au Venezuela

> Mettant l'accent sur la société civile, la gouvernance cherche fréquemment à se légitimer en se réclamant de la « démocratie participative », espérant sans doute ainsi exploiter à son profit les déceptions nées du fonctionnement de la démocratie représentative. Mais cette démocratie participative n'est pas celle qui, pour remédier à la déliaison sociale, s'emploierait, en s'appuyant sur le principe de subsidiarité, à redonner aux corps intermédiaires la possibilité de s'organiser de manière autonome pour peser en tant que tels sur les prises de décision politiques. Elle n'a rien à voir non plus avec une démocratie directe (ou « démocratie de base ») qui favoriserait une plus large participation de tous à la vie publique. (De Benoist, 2007, p. 40)

[298]

L'assertion critique d'Alain de Benoist nous rappelle les craintes suscitées par les conséquences néfastes de la gouvernance sur la démocratie, lesquelles sont proches de celles que l'on pourrait formuler à l'encontre du *e-gouvernement*, comme nous l'avons vu. D'après lui, la démocratie participative induite par les mécanismes du gouvernement électronique comme instrument de la gouvernance ne serait qu'une dangereuse méprise qui aurait pour but de cacher le caractère anti-démocratique de la gouvernance en entretenant l'illusion d'une participation populaire, alors qu'en réalité la participation l'aurait cédé à l'action une « société

civile minoritaire » (De Benoist, 2007, p. 40). La question est alors de savoir ce qu'il en est au Venezuela où le gouvernement défend ouvertement les TIC parce qu'elles sont sensées avoir un effet bénéfique sur la participation des citoyens au jeu démocratique. Pour cela, il est nécessaire de rappeler, dans un premier temps, ce que l'on entend par « démocratie participative » dans l'actuelle République Bolivarienne du Venezuela, après quoi, dans un deuxième temps, nous étudierons l'impact des TIC sur ces structures participatives.

Au Venezuela, l'expression « démocratie participative » résulterait d'un certain détournement linguistique puisque, en vertu de la Constitution de 1999, c'est la « société » qui est participative et non pas le système politique. Ce glissement prendrait sa source dans la vision incarnée par le nouveau président Hugo Chávez qui souhaite modifier aussi bien les institutions et le système politique en général que les structures sociales. En ce sens, cet usage renvoie à un projet d'inclusion de toute une frange de la population auparavant éloignée, voire marginalisée, des rouages traditionnels du jeu démocratique, une inclusion se veut « totale », à la fois sociale, mais surtout politique, symbole fort de la « reconquête » d'une citoyenneté perdue. D'ailleurs, ce qui fait la force du projet de démocratie participative en question, c'est qu'il n'est pas cantonné dans sa propre rhétorique. À titre d'exemples, on peut citer la formation des « conseils communaux », à [299] partir de 2005-2006 [145], la promotion de tout un ensemble d'initiatives à caractère communautaire, ainsi que l'instauration du « parlementarisme de rue » (*parlamentarismo de calle*). Les conseils procurent une structure juridique et imposent un mode d'organisation à des centaines de travailleurs sociaux qui oeuvraient depuis longtemps pour les communautés. Désormais, dans le cadre de l'application de ces politiques publiques, ces représentants (appelés *voceros*) seront élus par les membres : le principe de la représentation s'étend donc à l'échelle communale. Pourtant, les conseils communaux sont présentés comme des instances créées dans « le cadre constitutionnel de la démocratie participative et *protagonique* » [146]. L'initiative du « parlementarisme de rue » en revanche, relève moins d'une organisation institutionnelle qu'elle ne contribue à favoriser la mobilisation des citoyens autour de thèmes politiques aussi bien nationaux que locaux. En tant qu'avatar des modes de délibération des grandes instances politiques na-

145 Voir le *Journal officiel* du 10 avril 2006.

146 *Idem*, art. 2.

tionales, le parlementarisme de rue offre la possibilité au citoyen ordinaire d'être actif dans le débat politique démocratique. Dans ce cas-ci, les TIC, par l'intermédiaire des médias publics, jouent un rôle primordial et la diffusion des témoignages (Internet, blogues, etc.) contribue à donner une réalité au pouvoir communal mis sur pied par le gouvernement de Chávez, en 2007.

Dans une certaine mesure, le fait de déplacer le débat politique depuis le Parlement – considéré comme étant obsolète depuis la défection de l'opposition durant la campagne électorale de 2005, ce qui a eu pour résultat de laisser toute la place à la majorité gouvernementale – en direction des chaînes de télévisions nationales et communautaires, puis vers l'Internet, contribue à l'émergence d'une communication directe qui confère aux médias et à l'utilisation des TIC un rôle clé dans la construction de la démocratie participative au Venezuela.

[300]

C'est donc non seulement parce qu'elles contribuent à la modernisation de l'État, mais c'est aussi à cause du rôle central que jouent les médias de communication comme acteurs politiques au Venezuela (Petkoff, 2002, p. 93 ; Ellner, 2003, p. 153), que les TIC ont une telle incidence sur la vie démocratique du pays. Cependant, l'usage d'Internet et du Web 2.0 créent une réelle confusion entre espace public et espace médiatique, une confusion qui se fait à l'avantage de ce dernier. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le gouvernement accorderait une telle importance aux TIC (Joffres, 2008) puisque, en bout de ligne, « la démocratie participative et *protagonique* » est une dimension centrale d'une politique plus large visant à conduire le pays vers le « socialisme du XXIème siècle » (Joffres, 2008, p. 13) [147]. En effet, le MIT énonce clairement que :

> le développement du gouvernement électronique ne peut pas être perçu au Venezuela exclusivement comme un mécanisme pour augmenter l'efficience de la gestion interne de l'État […] C'est [donc] une erreur que de traiter le thème du gouvernement électronique uniquement dans une optique technocratique. Il s'agit de disposer, grâce à l'usage des technologies, d'une plateforme qui permette de mettre en oeuvre avec

147 http://www.gobiernoenlinea.ve/directorioestado/gob_electronico.html.

succès des processus participatifs, ainsi que des procédures efficientes et transparentes qui fournissent des services efficaces au citoyen [148].

Somme toute, la régulation des TIC est essentielle pour le gouvernement. Elle favorise une certaine forme de participation en vertu de laquelle le citoyen a accès à de nouveaux moyens de communication pour s'exprimer. Néanmoins, le déplacement du débat politique en dehors des structures et institutions traditionnelles de la démocratie peut s'avérer préoccupant. Les politiques publiques mises en place pour améliorer le gouvernement électronique parviennent-elles à fournir au citoyen un espace public dans lequel il puisse exercer librement ses droits ? [301] Parviennent-elles à dépasser la polarisation extrême qui caractérise la société vénézuélienne actuelle ? Autant de questions qui nous permettent de mesurer l'ambiguïté des effets des TIC sur les pratiques démocratiques.

Conclusion

Retour à la table des matières

En définitive, le cas vénézuélien nous permet d'apprécier toute la complexité des études, ainsi que des problématiques rattachées à l'impact du gouvernement électronique dans nos sociétés contemporaines. En effet, si ces réflexions reflètent l'évolution de la manière de faire de la politique parallèlement à celle de l'usage des nouvelles technologies, elles posent également le problème de la régulation de l'utilisation des technologies en question par l'Etat. Le lien entre gouvernement électronique et démocratie – c'est-à-dire l'émergence d'une soi-disant démocratie électronique – ne va donc pas de soi et c'est pourquoi les études de cas prennent alors toute leur importance pour mesurer l'hétérogénéité des pratiques, mais également pour saisir l'ambiguïté des discours tenus sur le gouvernement électronique.

Si, au départ, le gouvernement électronique a été une stratégie de modernisation défendue par des gouvernants et des technocrates, pour la plupart des pays d'Amérique latine et du Sud, le gouvernement électronique a aussi servi de tremplin pour se raccrocher à la mondialisation et en suivre l'élan. Les qualités des

148 http://www.gobiernoenlinea.ve/directorioestado/gob_electronico_02.html.

TIC ont alors été défendues dans le but de montrer que les rouages administratifs pouvaient être allégés afin de maximiser l'efficience de l'Etat. De plus, en améliorant la gestion des services publics et en proposant de nouvelles formes d'accès à l'information et de prise en compte des doléances des citoyens, le gouvernement électronique a montré que l'administration pouvait se rapprocher de ses administrés. Ce sont d'ailleurs souvent ces dimensions qui alimentent le constat à l'effet que ces façons de faire auraient un caractère plus démocratique.

[302]

Au Venezuela, comme nous l'avons vu, l'approche est décidément plus ambitieuse, au point même où elle se pose parfois en modèle pour l'ensemble du continent. Le gouvernement a choisi un discours qui lie de manière forte le gouvernement électronique et la démocratie participative, l'un et l'autre faisant partie intégrante du projet politique de « Révolution bolivarienne » prôné par le chef de l'État vénézuélien.

À l'aube des années 2000, de nouveaux modes de communication et d'expression sont apparus dans le paysage médiatique vénézuélien : Internet, les réseaux sociaux et autres blogues, les sites d'opinions et d'informations sont accessibles à un nombre grandissant de citoyens. L'explosion des médias de communications communautaires tant télévisuels qu'écrits, l'apparition de journaux gratuits et l'amélioration de la couverture territoriale du réseau hertzien ont été autant de facteurs qui ont facilité cette transition. De nouvelles plateformes ont été crées ou ont émergé au gré de l'évolution technologique, avec ou sans le soutien du gouvernement, même si la législation des télécommunications, pour sa part, a cherché à étendre le contrôle de l'État sur la diffusion des programmes et des informations.

Pourtant, la multiplication des possibilités d'expression et de participation aux débats a-t-elle amélioré la qualité de la démocratie vénézuélienne ? La polarisation extrême de la société nous permet d'émettre certains doutes à cet égard. Les médias – c'est-à-dire la télévision et la presse surtout – en tant qu'acteurs politiques, reflètent et amplifient cette polarisation entre partisans du gouvernement et détracteurs, et ils contribuent à son approfondissement. En ce sens, le recours aux TIC de la part du gouvernement viserait à déplacer les lieux des débats publics et,

in fine, à réduire les possibilités pour les citoyens d'investir un espace médiatique essentiellement manichéen (Joffres, 2008).

[303]

Dans ce contexte, le basculement du rapport de force entre médias publics et médias privés – ceux-ci fort minoritaires aujourd'hui – représenterait également un obstacle au bon fonctionnement de la démocratie. La place grandissante d'Internet, encouragée par le gouvernement vénézuélien dans le cadre de politiques favorables à l'extension d'un gouvernement électronique, renforcerait cette tendance.

Cependant, il y a un dernier facteur qui pourrait contrebalancer les déséquilibres dont il vient d'être question, et des auteurs comme Borins ne manquent pas de souligner que ce sont les citoyens dits « contestataires » qui comptent parmi les plus grands utilisateurs d'Internet (Borins, 2002, p. 239 et 241), ce qui pourrait éventuellement poser un sérieux défi au gouvernement. En ce sens, au Venezuela aujourd'hui, l'essor d'Internet aura aussi permis à l'opposition d'investir de nouveaux canaux pour communiquer à grande échelle et pour contourner l'application de certaines lois, comme la *Ley Mordaza*.

Nous pouvons donc conclure en avançant que le recours aux TIC de la part du gouvernement vénézuélien n'a rien d'univoque et que ce recours reflète et alimente un rapport ambigu à la démocratie et à la démocratisation. En somme, la question de la démocratie participative se pose là-bas dans un contexte particulier où l'utilisation des TIC suscite, pour le moment, plus d'interrogations qu'elle n'apporte d'amélioration concrète dans la pratique démocratique quotidienne des citoyens vénézuéliens.

[304]

Bibliographie

Retour à la table des matières

de Benoist A. (2007). La gouvernance : histoire et doctrines d'une idée liberticide et La gouvernance : l'OPA des oligarchies sur la démocratie, Eléments pour la civilisation européenne, printemps 2007, p. 32-44.

Berleur J. (2002). Question éthiques pour la gouvernance d'Internet, Les Cahiers du Numérique, (2002) vol.3 n°2, p. 17-34.

Borins S. (2002). Aux confins de la gouvernance électronique : rapport sur les Etats-Unis et le Canada, Revue Internationale des sciences administratives, (2002-06), vol.68 : n°2, p. 227-242.

Cannac Y. et Godet M. (2001). La 'bonne gouvernance' : L'expérience des entreprises, son utilité pour la sphère publique, Futuribles, (2001-06) n°265, p.41-50.

Commission des Communautés Européennes. (2006). Plan d'action 2010 pour l'e-gouvernement : accélérer l'instauration de l'administration en ligne en Europe dans l'intérêt de tous, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au comité des régions", Bruxelles : 25 avril 2006, http://ec.europa.eu/transparency/archival_policy/docs/moreq/action_plan_i2010_fr.pdf consulté le 10 avril 2008.

Delmas R. (dir.) (2002). La gouvernance d'Internet, Les Cahiers du Numérique, (2002) vol.3 n°2, p.9-263.

Ellner S. (2003). The contrasting Variants of the Populism of Hugo Chavez and Alberto Fujimori, Latin American Studies, (2003) n°35, p.139-162.

Freire J. (2006). Acción política. Tecnología. Web 2.0. Blogs, (2006-03), http://nomada.blogs.com consulté le 10 avril 2008.

Foro de Investigación y acción participativa para el desarrollo de la sociedad del conocimiento, "Manifiesto a favor de la Ciberciudadanía", Working paper - Conferencia Internacional "Gobierno Electrónico y Nuevos Derechos Humano", Madrid : 21-22.11.2007, http ://www.fiap.org.es/ docs/ MANIFIESTO.pdf consulté le 10 avril 2008.

[305]

Gandía Cabedo J. L. et Andrés Pérez T. (2005). E-gobierno corporativo y transparencia informativa en las sociedades cotizadas españolas : un estudio empírico, Valencia : Dirección de Estudios y Estatísticas, Monografías – Comisión nacional del Mercado de Valores, février 2005 n°8, http://www.cnmv.es/publicaciones/Mon2005_8.pdf consulté le 10 avril 2008.

Gervais J.-F. (2008). Les nouveaux acteurs web 2.0 et répartition de l'espace public médiatique, Working paper – Journée d'Etudes Sciences Po "Des médias contre la démocratie. Perspectives latino-américaines", table "L'acteur médiatique en question", 18 janvier 2008.

Haque M.-S. (2002). L'e-gouvernance en Inde : impacts sur les relations entre les citoyens, la classe politique et les fonctionnaires, Revue Internationale des sciences administratives, (2002-06), vol.68 : n°2, p. 267-290.

Hofmann A. (dir.) (2002). Dossier spécial : Ruta crítica para el e-gobierno, Política Digital, (2002-06) n°4, http ://www.politicadigital.com.mx/ IMG/pdf/PD_04.pdf consulté le 10 avril.

Joffres A. (2008). Démocratie participative et médias, quels rapports d'influence ? Début de réponse avec le cas du Venezuela, L'Ordinaire Latino-Américain, (été 2008), n°210.

Loi sur les Conseils Communaux. (2006). Journal Officiel du 10 avril 2006, http ://archivos.minci.gob.ve/doc/ley_de_los_consejos_comunales.doc consulté le 10 mars 2008.

Makrydemetres A. (2002). Les dilemmes éthiques dans l'administration publique : les impératifs 'ILIR' de la réflexion déontologique, Revue Internationale des sciences administratives, (2002-06), vol.68 : n°2, p. 291-308.

Mezo J. (2004). Inútil y peligroso, El País, 03.10.2004, http ://www.e-democracia.cl/revista/datos/ftp/InutilPeligroso.pdf consulté le 15 avril 2008.

[306]

Oteysa C., Calderín M. et Rojano M. (2005). Archivos digitales y comunidades virtuales : una experiencia venezolana, Working paper - Segundo Congreso Virtual Latinoaméricano de Educación a distancia, http://www.ucab.edu.ve/ucabnuevo/cic/recursos/ponencia_asovac.ppt consulté le 10 avril 2008.

Petkoff T. (2002). Chavez y los medios, in Frances, A. et C. Machado Allison, Venezuela : la crisis de abril, Caracas : Ed. IESA, 231 p.

Prins J.E.J. (2001). Designing E-Government. On the crossroad of Technological Innovation and Institutionnal Change, The Hague : Klumer Law international, 219 p.

Rieffel D. (2005). Que sont les médias ? Pratiques, identités, influences, Paris : Gallimard, 539 p.

Snellen I. (2002). La gouvernance électronique : implications pour les gouvernements et les fonctionnaires, (2002-06), vol.68 : n°2, p. 207-226.

Tesoro J. L. (2007). Ciudadania y gobernabilidad, in Dorval Brunelle, (coord.) Gobernabilidad y democracia en las Américas, Loja : UTPL.

[307]

Troisième partie.
Gouvernance économique

II

Citoyenneté, gouvernance et civisme numérique : une analyse prospective

par
José Luis Tesoro [149]

Retour à la table des matières

La plupart des innovations faisant partie de ce que l'on désigne comme un gouvernement numérique ou un gouvernement électronique demeurent cantonnées à l'information ou au traitement des dossiers. C'est ce qui a conduit plus d'un analyste à n'y voir qu'un modèle de consommation favorisant l'inertie et la passivité chez les citoyens. Si ces initiatives sont tout de même précieuses pour surmonter les limites inhérentes à l'arbitraire bureaucratique, aujourd'hui leur potentiel et leur impact éventuel sur les dimensions civique, éthique et institutionnelle de la vie démocratique tendent à occuper une plus grande place dans la réflexion.

La présente contribution propose une série d'éléments d'appréciation afin de développer une vision prospective d'un gouvernement numérique qui contribuerait de manière active et efficace à l'amélioration de la gouvernance démocratique dans les pays des Amériques. Il s'agit d'envisager une gestion fondée sur un accès

149 Les opinions exprimées dans la présente analyse sont la responsabilité personnelle et exclusive de l'auteur et ne compromettent aucunement les institutions citées dans le texte.

libre à l'information publique, sur la participation citoyenne, sur le contrôle citoyen, de même que sur la prévention, la détection et la dénonciation de la corruption à tous les niveaux.

Le modèle opérationnel proposé pour concrétiser ladite vision est basé sur le Programme de Formation en Civisme Numérique (ou Programme ForCiD), qui vise à renforcer les capacités des différents acteurs sociaux dans le cadre de leurs relations avec l'État. Nous soutiendrons que le Programme ForCiD est apte à enclencher un cercle vertueux à l'intérieur duquel la responsabilité principale pour [308] l'enclenchement du processus de transformation retombe sur la société, par le biais de demandes et autres revendications pour une meilleure information, des démarches plus souples, de meilleures prestations, de meilleurs traitements, une plus grande intégration, bref, un meilleur gouvernement. À terme, cette évolution devrait nous offrir une meilleure démocratie et mener à une meilleure qualité de vie pour la société dans son ensemble.

1. Glossaire, cadre conceptuel, perspective et méthodologie

1.1 Glossaire

Retour à la table des matières

Avant d'aller plus loin, il convient de présenter trois concepts qui constituent autant d'éléments centraux en prévision de la réflexion prospective que nous développerons plus bas.

La qualité de la citoyenneté repose sur deux dimensions complémentaires, les droits et l'équité. Les droits reposent sur les principes de liberté et d'égalité entre des individus souverains et autonomes. La qualité de la citoyenneté se caractérise par les traits suivants : (i) des garanties, des droits et des devoirs soutenus par la loi et appuyés par l'ensemble des institutions de l'État et de la société ; (ii) une liberté soumise à l'empire de lois applicables à tous ; et (iii) un engagement explicite de la part de l'État de respecter et de faire respecter la loi.

Quant à l'équité – ou à la responsabilité – elle se nourrit des principes de fraternité, de solidarité et de cohésion entre les individus. Elle s'étend à tous ceux et celles qui, pour des considérations ethniques, raciales, culturelles, de classe, de genre, d'âge, de capacité ou d'habileté, ont très peu accès à l'exercice des droits de la citoyenneté ou qui se trouvent exclus.

[309]

La notion de gouvernance désigne, selon nous, un état d'équilibre dynamique d'un système de gouverne qui permet aux autorités constituées de formuler ou de mettre en œuvre des politiques publiques. Il s'agit d'un état de relative stabilité indispensable à l'exercice d'une gouverne quelconque (Prats, 2003). La gouvernance passe aussi par la construction d'espaces et par le développement de relations fonctionnelles entre différents acteurs dans une société. Elle comprend le pouvoir de convoquer, d'inclure, de contenir, de coordonner, de communiquer, de délibérer, de persuader, de négocier, de convenir, de motiver, de servir, de résoudre des problèmes, de satisfaire les demandes, de générer la confiance et d'élargie les appuis.

Afin de contribuer à l'enrichissement de la notion de gouvernance, nous présenterons une acception large du concept de gouvernement électronique qui inclurait l'administration en ligne, les services en ligne, la transparence électronique, les contrats électroniques, la gestion électronique, le contrôle électronique, la citoyenneté électronique, et, enfin, la démocratie électronique. Toutes les institutions offrant des services seraient impliquées, y compris les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, ainsi que les organismes publiques et ce, à tous les niveaux central, étatique ou provincial et local de gouvernement.

En ce qui a trait aux instruments, ce type de gouvernance devrait pouvoir compter avec le Web, bien sûr, mais également avec le téléphone cellulaire, les prestations par télévision numérique, ainsi que ce que l'on appelle en général l'inclusion électronique qui favorise l'inclusion sociale par le biais de toute la gamme des TIC [150].

150 TIC ou NTIC, c'est-à-dire les nouvelles technologies de l'information et de la communication.

1.2 Cadre conceptuel

La question centrale que nous allons traiter est de savoir dans quelle mesure un gouvernement électronique pourrait contribuer à améliorer le [310] fonctionnement des systèmes démocratiques des pays des Amériques. Il s'agit d'analyser l'impact d'un éventuel recours au gouvernement électronique dans le renforcement des démocraties et l'approfondissement de la crédibilité publique dans des pays où l'on assiste à un accroissement d'insatisfaction vis-à-vis du fonctionnement des gouvernements. Cette insatisfaction est imputable tout autant aux promesses non tenues, à la faible capacité à régler les problèmes pressants – comme l'indigence et l'exclusion sociale – à l'excès de formalisme et de juridisme, bref, à la distance croissante qui s'est instaurée entre gouvernants et gouvernés.

À l'instar de Subirats (2002), en matière d'options entre lesquelles choisir pour mettre en relation l'utilisation des TIC avec les processus d'amélioration et d'innovation démocratique, nous pouvons retenir les deux suivantes. On peut soit appliquer les TIC à l'intérieur de processus d'amélioration et d'innovation inscrits dans les cadres institutionnels, politiques et décisionnels en vigueur, soit appliquer les TIC en explorant d'autres cadres institutionnels, politiques, décisionnels et de gestion capables de renforcer la citoyenneté et de souscrire à une démarche pluraliste.

Ces options nous offrent quatre stratégies ou quatre façons d'envisager la relation entre les TIC, les systèmes démocratiques, ainsi que les processus de décision et de gestion.

Concernant la première option, qui considère seulement l'insertion des TIC dans les cadres institutionnels, politiques, décisionnels en vigueur, on peut dégager deux stratégies. Une stratégie dite « consumériste » qui ne remet pas en question les politiques ni les processus. Elle n'évalue pas la pertinence des services ni des démarches en vigueur, sinon la seule manière dont ils sont offerts. On suppose alors qu'il ne manquerait que quelques mécanismes, par exemple au niveau de l'information, pour que la citoyenneté puisse avoir une incidence sur les prestations des bureaucraties publiques. Étant donné que les demandes [311] d'information de qualité concordent parfaitement avec les potentialités plus évi-

dentes des TIC, la formule indiquée pour répondre aux demandes consiste à transformer les bureaucraties en « infocraties ».

Ces applications des TIC, liées strictement aux processus de prestation des services, ne changent en rien aux logiques de fonctionnement de haut en bas appliquées dans la plupart des démocraties des Amériques, mis à part le fait qu'elles tendent à renforcer la capacité de contrôle ainsi que l'autorité des élites institutionnelles.

L’autre stratégie favorise la représentation des élites. Elle vise à améliorer les communications entre les institutions gouvernementales et la population, ce qui permet de renforcer la légitimité des dites institutions et de réduire le sentiment d'indifférence ainsi que la perception d'éloignement, de distance entre les gouvernants et les gouvernés. Pour ce faire, elle favorise l’usage ponctuel de sites web, de blogues, de bulletins électroniques, de listes de diffusion par courriels, de consultations et de scrutins électroniques de faible amplitude, qui ont en dernière instance pour objectif de soutenir les « experts » au sein de l'institution dans leurs décisions. C’est en ce sens que de telles applications contribuent à réaliser les aspects les plus élitistes de la représentation – gestion et contrôles des flux d'information, concentration des ressources et de l'information, renforcement des correspondances horizontales et verticales – pendant que les aspects favorisant la démocratisation du système sont mis de côté – capacité de réponse, capacité à rendre des comptes, transparence, canaux d'implications citoyennes.

Concernant la seconde option, elle cherche plutôt à explorer comment le recours aux TIC peut élargir la prise de décisions et la gestion de politiques en incorporant plus directement la citoyenneté en tant que conception pluraliste. On peut, là aussi, dégager deux stratégies. L’une permet d’enrichir les liens sociaux. La prolifération des TIC permet alors [312] de mettre en marche un pluralisme réticulaire ou de promotion ou même d'élévation de l'autonomie sociale, qui peut générer l'inclusion et la cohésion en marge des mesures uniformisantes et des droits abstraits de la citoyenneté (Subirats, 2002). Au sein de cette catégorie stratégique s'intègre le Programme de Formation en Civisme Numérique, par le biais d'une expansion substantielle de l'usage de prestations de gouvernance électronique de la part de secteurs traditionnellement exclus.

L'autre stratégie qui découle de la seconde option est la démocratie directe. Ici, le recours aux TIC sert à mettre de l'avant de nouvelles formes jusqu'à maintenant inexplorées de démocratie directe, avec des mécanismes permettant la délibération et canalisant les opinions ainsi que les débats vers des modalités décisionnelles pragmatiques et efficientes (Subirats, 2002).

Une vision panoramique de ce qui est aujourd'hui en marche au niveau de la gouvernance électronique dans les Amériques montre que la plupart des expériences incluent des stratégies consuméristes ou d'amélioration de la représentation élitiste, avec un « divorce virtuel » entre les offres de gouvernance électronique et les besoins des différentes communautés. Les tentatives afin de travailler avec les perspectives civiques ou de démocratie directe demeurent extrêmement rares. Subirats (2002) estime préoccupant le fait que, pendant qu'augmente l'aversion des communautés envers les institutions démocratiques qui les représentent et qui sont vues comme éloignées de leurs vies et de ce qui les touche, ces institutions et leurs élites tâchent d'utiliser les TIC afin de préserver leurs propres espaces de pouvoir et d'imposer des structures et des systèmes pratiquement obsolètes.

1.3 Perspective et méthodologie

L'approche prospective adoptée dans la présente analyse cherche à nous situer dans un état futur socialement désirable pour, à partir de là, [313] réfléchir de façon critique sur le présent et, par la suite, pour appliquer le processus de transition de manière rétroactive depuis le futur en question au présent (Merello, 1973 ; François, 1977).

Contrairement aux techniques d'anticipation qui partent du présent pour poser des futurs possibles, la démarche prospective ici proposée va du futur au présent. Il s'agit, en premier lieu, d'un acte d'imagination sélective et créatrice posant un objectif ; en second lieu, en confrontant le futur et le présent, d'engager une réflexion critique sur la problématique du présent et en troisième lieu, d'articuler une programmation rétrospective – une sorte d' « atterrissage » – à partir du futur désiré jusqu'au présent.

La méthodologie prospective se base sur la construction de trois modèles :

(i) un modèle prospectif – proposition et thèse – qui résulte de l'articulation entre un état futur souhaité parmi un ensemble de futurs possibles (les futuribles) en considérant les aspects et dimensions pertinentes pour une communauté de base ;

(ii) un diagnostic – opposition et antithèse – qui résulte de la confrontation critique entre le modèle prospectif et l'état présent ; et,

(iii) un modèle opérationnel – composition et synthèse – qui a pour but de générer et de programmer « rétrospectivement » la chaîne d'actions depuis l'état futur souhaité – le modèle prospectif – pour faire émerger l'état diagnostiqué – c'est-à-dire le diagnostic.

La projection du futur sur le présent constitue l'essence même de la réflexion prospective. En prospective, la situation présente est questionnée et diagnostiquée de manière critique comme opposition – ou antithèse – de la situation future souhaitée, objectivée en tant que proposition – ou thèse. Par le biais d'une confrontation réciproque le [314] modèle opérationnel s'articule stratégiquement comme une synthèse qui permet d'effectuer la transition et de faire surgir l'état futur désiré au moment présent.

2. Les modèles

Retour à la table des matières

Dans cette section nous présenterons notre exercice de réflexion prospective à partir de trois dimensions : (i) la qualité de la citoyenneté ; (ii) la gouvernance ; et (iii) le gouvernement électronique. L'exercice consistera à proposer un ensemble de règles à partir de trois modèles : un modèle prospectif, un modèle de diagnostic, et, enfin, un modèle opérationnel visant à concrétiser le modèle prospectif grâce à l'utilisation des outils du gouvernement électronique.

2.1 Le modèle prospectif

Notre modèle prospectif associe la qualité de la citoyenneté aux aspects suivants :

- suprématie de la loi pour tous ;
- respect des droits de chaque individu et de ses différences ;
- stimulation et préservation des options pour exercer les droits et les valeurs ;
- opportunités et espaces pluriels dans les diverses facettes de l'existence (culturelle, éducative, sociale, spirituelle, de travail, économique) pour l'articulation de projets communs ;
- sentiment d'héritage intergénérationnel avec des attentes quant à l'amélioration de la qualité de vie.

Ledit modèle suppose une mise en commun des principes d'universalité, de liberté, d’égalité et de justice – c’est-à-dire une perspective fondée sur des droits – tempérés par les valeurs de fraternité, de solidarité et de cohésion – c’est-à-dire une perspective fondée sur l'équité.

[315]

En ce qui a trait à la gouvernance, notre modèle prospectif promeut une culture politique que nous appellerons « civique », qui se manifeste à travers l’application de critères de probité, d’intégrité et de diligence de la part des représentants et fonctionnaires de l'État pour mieux servir les citoyens. Cette gouvernance devrait alors afficher les caractéristiques suivantes :

- l'État sert tous les citoyens en tant que sujets disposant de garanties, de droits et de devoirs ;
- le cadre juridico-institutionnel est légitime et il est soutenu par l'ensemble des institutions de l'État et de la société ;
- l'État, par le biais de ses institutions, est cohérent, prévisible, transparent et fiable.

Le scénario prospectif centré sur une culture civique est propice au développement d'un gouvernement électronique qui opèrerait en accord avec les règles suivantes :

- **des visions intégrées à long terme :** les stratégies de gouvernement électronique devraient être envisagées comme des amalgames politico-stratégiques qui visent à induire des transformations sociales profondes et soutenables ; la Société de l'information et de la connaissance (SIyC) intègrerait des domaines comme l'éducation, la santé, l'accès à l'information et aux services, l'innovation, la compétitivité, l'inclusion sociale, le dévoilement des capacités et du potentiel humain et, enfin, la connectivité et la participation ; de telles visions contribueraient à orienter et à aligner les actions des différents acteurs et détermineraient l'utilisation des technologies ; les visions stratégiques dicteraient le recours à des technologies, et non l'inverse ;
- **un engagement institutionnel** : les visions et les stratégies de gouvernement électronique seraient soutenues par des [316] compromis institutionnels et des plans à long terme ; les instances gouvernementales pertinentes mèneraient et appuiraient les initiatives, les plans stratégiques et le suivi des actions, avec la participation du secteur privé, des universités et des organisations de la société civile ;
- **la centralité du citoyen et la clarté des priorités :** les stratégies, plans et prestations d'un gouvernement électronique répondraient de manière authentique aux besoins, priorités, préférences et attentes des citoyens ; leur réalisation progressive motiverait les acteurs pour faire face à des défis croissants ;
- **la diffusion, l'apprentissage et la participation :** les stratégies et les résultats de la SIyC et du gouvernement électronique seraient diffusés et soumis à l'évaluation afin que l'apprentissage et l'amélioration se poursuivent ; les prestations de la SIyC et du gouvernement électronique amplifieraient et approfondiraient la participation citoyenne, grâce à l'information, la consultation et l'implication dans les décisions publiques.

2.2 Le modèle de diagnostic

Nous avancerons ici un ensemble de règles afin de questionner l'état présent – relatifs à la qualité de la citoyenneté, de la gouvernance et du gouvernement électronique – dans la perspective du modèle prospectif exposé.

Quels que soient les contrastes et les divergences entre le modèle prospectif – propositions et thèses – et la situation présente, le modèle de diagnostic – oppositions et antithèses – offre un nombre considérable de possibilités pour entreprendre les transformations requises par le modèle opérationnel – composition et synthèse.

Afin d'illustrer notre propos, nous prendrons comme exemple la situation qui prévaut actuellement, caractérisée par une culture politique [317] qui privilégie les intérêts de groupes fermés se disputant l'adhésion des forces corporatives et de la population. Pour ce qui est des objectifs didactiques, la description inclura certaines facettes caricaturales, tout en signalant qu'il n'existe probablement aucun État de par le monde réunissant la totalité des traits exposés.

Concernant la qualité de la citoyenneté, la prévalence des factions donne forme à un environnement clairement désavantageux pour le développement citoyen, étant donnée la présence des six facteurs inhibiteurs suivants, à savoir :

- le fait que le dénommé « citoyen » est un individu captif ou coopté par des prébendes ou des dons, ou bien marginalisé par les pratiques factieuses ;
- que le leader (*caudillo*, en espagnol) et ses comparses ont recours à la séduction et à la propagande pour promouvoir leurs propres intérêts et ceux de leurs alliés ;
- que les groupes dominants cherchent à s’assurer l’appui du chef qui, de son côté, lance des accusations et profère des menaces à l’endroit de ses adversaires et critiques ;
- que l'État subordonne les garanties et les droits des citoyens aux desiderata des factions avec le résultat qu’il devient l'arbitre central des prébendes et des faveur ;

- que le cadre juridico-institutionnel, subordonné aux intérêts des groupes et des forces corporatives dominantes, n'a pas l'appui de la société ;
- que les groupes les plus puissants se protègent derrière un parasystème fait de codes clandestins surplombant le système « officiel », ce qui fait en sorte que le citoyen normal se sent toujours en faute, de manière à ce qu'il ne puisse rien dénoncer.

Concernant la gouvernance au sein des régimes factieux, elle présente les six traits suivants :

- la précarisation de la vie en société liée au fait que les lois sont [318] soumises à toutes les tractations occultes, qu'il n'y a aucun contrôle sur le budget politique et que les subventions sont attribuées sur une base clientéliste à de larges secteurs de la population ;
- le chef et ses acolytes disposent des pouvoirs, des institutions et des biens publics comme s'ils étaient leurs ;
- les visions à court terme ;
- l'imputation des fautes à des facteurs externes ;
- l'étatisme factieux place l'État au service des pouvoirs en place ;
- le féodalisme, par quoi on entend désigner une société sans dissension ni pluralité soumise à des maîtres qui passent pour des démocrates exemplaires, mais qui n'en subjuguent pas moins les pouvoirs législatif et judiciaire ; et, enfin, l'aversion pour tout compromis.

Concernant le gouvernement électronique, la culture factieuse sous-estime les possibilités de la SIyC et du gouvernement électronique, surtout parce qu'il permettrait aux citoyens de s'organiser en marge des règles officielles. C'est pourquoi les sites de gouvernement électronique remplissent tout au plus une fonction symbolique, dans le seul but d'exhiber les personnages officiels et les exploits du chef. De plus, le développement d'un gouvernement électronique rencontre sur son chemin divers obstacles comme le cynisme, la médiocrité et le vedettariat numériques.

Parmi les signes du cynisme numérique, on peut énumérer :

- la proclamation des vertus quasi magiques des TIC comme tremplins ou raccourcis présumés vers la transparence et la démocratisation, alors qu'on l'utilise essentiellement à des fins autres ;
- le citoyen continue de subir la jungle bureaucratique, avec le chevauchement de kiosques et d'avatars, désormais selon toutes apparences systématisées en « guides de formalités » disponibles en ligne ;
- les plaidoyers pour la transparence alors même que se répandent l'opacité, la fiction et la distorsion de l'information publique ;

[319]

- la falsification des données officielles et la violation dissuasive du secret statistique ;
- la liquidation des ressources dans des systèmes d'achats et de contrats facilitant la préservation et l'expansion des pratiques de corruption.

La médiocrité numérique, quant à elle, contamine les initiatives de la SIyC et du gouvernement électronique. Parmi les principales interférences, nous pouvons citer : (i) la pression exercée par les factions ; (ii) le recours à une culture politico-bureaucratique opposée à toute coordination et à toute forme de subordination ; (iii) la dilapidation des ressources ; (iv) le temps et l'énergie consacrés à des idées farfelues ; et (v) les interférences, incertitudes et paralysies associées à une gestion partiale, partisane et clientéliste.

De son côté, le vedettariat numérique se manifeste par le biais des attitudes et pratiques d'individus et d'organismes qui, sur la base de la quantité de ressources qu'ils reçoivent et gèrent, jouent le rôle de locomotives technologiques qui entraînent dans leur sillage l'opinion publique.

La confrontation entre le modèle prospectif et la situation décrite donne lieu aux découvertes suivantes dans le modèle de diagnostic :

- la situation précitée montre que la société civile a tout simplement laissé l'espace public aller à la dérive ;
- la culture factieuse porte atteinte à l'organisation axiologique, éthique et psychique de la société. Alors que se dégradent la perception, la pensée et les pratiques quotidiennes, on considère « normal », par exemple, que les charges

dans l'administration publique soient octroyées par le biais de critères partiaux, partisans ou clientélistes ; que l'on rétribue les comparses et acolytes avec des prébendes et des privilèges, la démocratie et ses institutions apparaissant alors comme les composantes d'une farce ou d'une parodie ;

[320]

- les acteurs sociaux apparaissent comme étant désarticulés, cooptés ou résignés dans une dynamique fondée sur l'anomie, la méfiance et le scepticisme ;
- la dynamique gouvernementale montre les conditionnements suivants : (i) la compartimentation des structures et leur appropriation par différents groupes et factions : (ii) la priorité accordée aux intérêts corporatistes au désavantage d'une dispense universelle de services : (iii) la difficulté de négocier des visions partagées et d'intégrer des stratégies multisectorielles ; (iv) la difficulté de maintenir des politiques et des plans à travers le temps ; (v) la propension à la crise qui conduit à des changements drastiques dans les règles du jeu ; (vi) la subordination de la rationalité pragmatique au favoritisme ; (vii) les craintes qui inhibent ou bloquent les initiatives éventuelles afin de partager ou de céder des attributions sur des services, processus ou ressources ; et (viii) les problèmes de comptabilité et d'interopérabilité entre divers groupes et factions, matériels informatiques, logiciels et bases de données ;
- les offres de gouvernement électronique ne sont pas associées à des réingénieries stratégiques, visant à améliorer les processus, les procédés ou les services, sinon à de simples adaptations pour faire surgir de nouveaux canaux de démarchage ;
- une part significative des offres du gouvernement électronique ne sont que de simples fictions, alors que d'autres offres s'avèreraient indispensables si on intégrait et fournissait l'information disponible au sein de l'État pour procurer des services à ceux qui en ont besoin ;
- les services du gouvernement électronique n'ont qu'une utilité marginale et ils souffrent d'une sous utilisation notoire dûe à des facteurs comme l'ignorance entourant leur existence, la méconnaissance de leurs éventuels bénéfices, le scepticisme et la méfiance, les limites à l'accès et la difficulté d'utilisation et, enfin, le manque d'intérêt ;

[321]

- malgré les beaux discours sur la transparence, l'opacité est cautionnée, tandis que subsistent la fragmentation et la superposition des formalités bureaucratiques.

2.3 Le modèle opérationnel et son cadre stratégique

Sur la base de l'énumération antérieure, il est possible de conclure que, si le gouvernement électronique reste à l'écart de grands secteurs de la population, il ne contribuera pas à transformer les règles internes et externes de fonctionnement des administrations. Au contraire, il continuera à s'adapter à leurs trajectoires entropiques et dysfonctionnelles.

Comment faire face à la prétention de ceux qui offrent des services de gouvernement électronique médiocres, inefficients et d'une utilité douteuse ? Comment induire, par le biais du gouvernement électronique, les stimuli afin que ceux qui sont immergés dans une culture factieuse adoptent graduellement des valeurs civiques ? La seule voie possible semble résider dans l'action persistante et nourrie par une généralisation authentique de l'utilisation des services de gouvernement électronique et dans une massification active des réclamations capables de porter atteinte aux murs de l'arbitraire et de la prétention.

L'effectivité des solutions du gouvernement électronique et sa contribution à la gouvernance dépendront beaucoup plus des sociétés que de leurs gouvernements. Par conséquent, il devient essentiel de former, d'animer et d'encourager les différents secteurs de la société, comme les organisations communautaires, ethniques, de personnes âgées, d'adultes et d'adolescents, afin qu'ils découvrent les bénéfices potentiels du gouvernement électronique, qu'ils utilisent ceux qui sont disponibles et qu'ils réclament ceux qui ne le sont pas encore.

À partir desdites interactions relatives aux services disponibles par le biais du gouvernement électronique, il sera possible de réclamer petit à [322] petit une meilleure information, de meilleurs services, de meilleurs processus, une meilleure participation, de meilleurs gouvernements, de meilleures républiques et de meilleures démocraties pour une meilleure qualité de vie. L'instauration d'un ci-

visme numérique authentique semble être la voie tout indiquée afin de dépasser les vices inhérents à la dissociation actuelle entre les pourvoyeurs et les supposés destinataires du gouvernement électronique.

Pour la mise en fonction du cycle vertueux décrit précédemment, le Réseau interaméricain de formation sur le gouvernement électronique (RIF-GE) [151] propose un programme de formation citoyenne en « civisme numérique », dont les caractéristiques seront exposées dans la section suivante.

3. Programme de formation en civisme

Retour à la table des matières

Dans le cadre du modèle opérationnel proposé, on prévoit que l'utilisation croissante des services offerts par le gouvernement électronique permettra de constituer et de développer petit à petit une plateforme en civisme numérique capable de canaliser efficacement les demandes et attentes pour une meilleure information, de meilleures prestations, de meilleurs processus, une meilleure participation, de meilleurs gouvernements, de meilleures républiques et de meilleures démocraties pour une meilleure qualité de vie citoyenne.

La plupart des pays des Amériques ont de réelles réticences à emprunter la trajectoire décrite, notamment parce que sa réalisation exige des changements culturels profonds.

Bien qu'il soit nécessaire de former, il reste indispensable parallèlement d'encourager les différents secteurs de la société à utiliser [323] les services disponibles, à dénoncer ceux qui ne fonctionnent pas et à demander ceux dont ils auraient besoin mais qui ne sont pas offerts. C’est exactement le but que s’est fixé le Programme de Formation en Civisme Numérique (ForCiD), dont nous allons présenter les principales caractéristiques.

---

151 Il s’agit d’un des neuf Réseaux interaméricains de formation (RIF) opérant sous l’égide du Collège des Amériques (COLAM), une entité de l’Organisation universitaire interaméricaine (OUI).

3.1 Caractérisation

Le Programme de Formation en Civisme Numérique (ForCiD) est développé par le Réseau Interaméricain de Formation en Gouvernance Électronique (RIF-GE) du Collège des Amériques (COLAM) avec l’appui de l’initiative lancée par la Fondation CTIC, Gijón-Asturias, en Espagne.

L'essence même du programme repose sur l'adoption de la part du secteur public et des acteurs de la société civile du paradigme du « civisme numérique » (CiDi). Le développement du ForCiD lui-même repose sur deux axes principaux.

3.1.1 La Formation en civisme numérique des membres du secteur public (InCiDir)

Elle vise à mettre l'accent sur la transition d’un paradigme en déclin à un paradigme émergent de gouvernement électronique, par l'intermédiaire de l'induction, de l'incorporation et de l'articulation des perspectives – c’est-à-dire les intérêts et les besoins – des destinataires dans la rationalité politique, stratégique, administrativo-organisationnelle et sociétale des agents publics responsable des questions liées à la société de l'information et à la gouvernance électronique.

3.1.2 La Formation en civisme numérique des acteurs de la société (ForCiDir)

Le but de cet exercice est de former les membres de la société « dès le plus jeune âge », selon l’expression inscrite au paragraphe 29 de la [324] Charte Ibéroaméricaine, afin d'exercer leurs droits au gouvernement électronique à l’intérieur du paradigme du civisme numérique.

À court terme, le programme est destiné à une masse critique de destinataires qui utilisent assidûment les services de gouvernement électronique disponibles,

qui critiquent ceux qui sont inutiles et qui exigent ceux dont ils ont besoin ou qui ne sont pas disponibles.

Avec un tel objectif, le Programme tente de répandre le recours à une gouvernance électronique entre les membres les plus vulnérables des secteurs socioéconomiques des pays des Amériques, en lien avec les besoins des personnes affectées.

À cet égard, le RIF-GE du Collège des Amériques est en train de développer une expérience pilote de ForCIDIr dans la ville de Buenos Aires – dans le « grand Buenos Aires » ou Conurbano Bonaerense, pour être plus précis – ainsi que dans d'autres localités de la Province de Buenos Aires, en Argentine.

Le rapport du Programme ForCiDir avec les municipalités et les institutions locales pertinentes (ONG, les comités de quartier, les coopératives, les mutuelles) se développe graduellement à mesure qu'elles visualisent l'effectivité des actions du programme et la portée de ses objectifs. Il peut arriver que les municipalités perçoivent, initialement, que les actions du programme se superposent avec les fonctions des départements d'action sociale. Néanmoins, elles ont tendance à participer davantage au fur et à mesure qu'elles en apprécient l'effectivité et les bénéfices additionnels de l'opération.

Ces éléments introductifs étant présentés, nous allons nous pencher sur les objectifs du programme et sur les acteurs impliqués.

[325]

3.2 Les objectifs

L'objectif immédiat de l'axe ForCiDir est de former des leaders qui agiront comme agents de promotion et d'interface entre les habitants et les services du gouvernement électronique, des opérateurs qui transmettront les solutions par voie télématique, des tuteurs qui prendront en charge la formation et l'animation socioculturelle des leaders et des opérateurs et qui leur fourniront un support et un accompagnement dans l'exercice de leurs fonctions, et, enfin, des coordonnateurs ForCiDir aux trois niveaux national, régional et local qui géreront l'opération du Programme dans les différents pays, régions et localités.

3.3 Acteurs

Les acteurs principaux du programme sont les suivants :

- La clientèle : la population cible est formée essentiellement des habitants des communautés de niveau socioéconomique moyen, moyen bas et bas, avec une priorité accordée aux cas critiques, comme, par exemple, aux infirmes, aux malades, aux familles nombreuses indigentes, aux groupes ethniques, aux jeunes, aux adolescents, aux femmes et aux personnes âgées qui sont menacés ou vulnérables ;
- Le leader : le leader est un individu disposant d'un réseau large et dense au sein de sa communauté, qui connaît les besoins des habitants et qui peut les canaliser grâce aux solutions disponibles par le biais du gouvernement électronique et par l'intermédiaire des opérateurs de la communauté. On parle ici, en général, de leaders communautaires, de dirigeants de coopératives, de mutuelles ou de comités de quartier, ainsi que d'organisations religieuses et solidaires et de partis politiques ;
- L'opérateur : l'opérateur est un propriétaire, un gérant ou un employé de centre d'-accès à Internet, au téléphone ou aux [326] télécommunications. Il possède l'expertise requise pour remplir les formalités et autres exigences du gouvernement électronique ;
- Le tuteur : le tuteur assume la formation des leaders et des opérateurs. À cette fin, il doit établir une relation de confiance avec ses pupilles. Au sein du programme ForCiDir, les tuteurs accomplissent les fonctions suivantes : (i) guider et montrer l'exemple du sens de la responsabilité et de la motivation dans l'exercice des leurs fonctions, en mettant régulièrement à jour les contenus et les techniques ; (ii) accompagner et soutenir leurs pupilles dans l'acquisition des connaissances et des habiletés requises ; (iii) les soutenir, évaluer et réalimenter dans l'entraînement pratique ; et (iv) fournir aux diplômés l'orientation, l'accompagnement et le soutien dans l'exercice de leurs fonctions.

Les tuteurs sont des étudiants de niveau universitaire ou bien des intervenants poursuivant des carrières reliées au domaine social – comme la sociologie, le travail social, la communication et l'administration – ayant une vocation et une aptitude manifeste pour exercer la fonction de tuteur. Ils reçoivent une formation professionnelle additionnelle et ils disposent des ressources pour venir en aide aux étudiants. On prévoit également de former des professionnels et des techniciens des secteurs de l'action sociale oeuvrant dans les municipalités qui seraient intéressés par le projet. Pour les phases à venir, il est question d'incorporer des leaders et des opérateurs qui seraient disposés et aptes à exercer le rôle de tuteur, et qui apporteraient à cette tâche l'expérience acquise dans leur domaine propre ;

- Le coordonnateur ForCiDir aux niveaux national, régional et local : le coordonnateur ForCiDir a la responsabilité de gérer le Programme sur le territoire qui lui est assigné. Il doit être parfaitement au courant de la problématique socioéconomique et culturelle propre à son territoire, avec les services disponibles par le biais du gouvernement électronique, avec les objectifs, [327] stratégies et plans du Programme ForCiD, leur incidence éventuelle sur la gouvernance et l'amélioration de la qualité de vie des citoyens.

3.4 Le lien avec la charte Iberoa-méricaine de gouvernement électronique et avec le plan eLAC 2010

Le Programme ForCiD contribue à atteindre les buts établis dans la Charte ibéroaméricaine de gouvernance électronique déposée à Pucón, au Chili, le premier juin 2007, lors de la neuvième Conférence Ibéroaméricaine des ministres de l'Administration Publique et de la Réforme de l'État, et qui fut adoptée lors du 17e Sommet Ibéroaméricain des Chefs d'État et de Gouvernement dans la 18e Résolution de la Déclaration de Santiago approuvée le 10 novembre 2007 (CLAD, 2007).

Cette Charte Ibéroaméricaine établit que la perspective à partir de laquelle il convient d'aborder l'utilisation des TIC au sein de la gestion publique est celle du

citoyen et de ses droits. En reconnaissant au citoyen le droit d'entrer en relation avec les administrations publiques par la voie électronique, elle promeut l'inclusion et l'égalité d'opportunités en faisant abstraction de la situation territoriale ou sociale, en vue de faciliter la constitution d'une société de l'information et du savoir inclusive, centrée sur les individus, orientée sur le développement, le multiculturalisme et la diffusion du savoir entre les peuples.

La Charte établit – aux articles 27 et 28 – que le développement et la consolidation de la gouvernance électronique dans l'ensemble ibéroaméricain exigent que les États établissent des politiques, des stratégies et des programmes afin de réduire l'écart numérique, d'élargir l'accès des secteurs populaires aux TIC et de promouvoir une culture citoyenne portant sur la gouvernance électronique. À cette fin, il est nécessaire de pousser à la création et à l'entretien d'espaces publics – bibliothèques publiques, municipalités, ONG – d'impliquer les secteurs désavantagés, comme les communautés indigènes. L'article 29 établit une [328] priorité, celle de transformer la culture sociale et d'éduquer les nouvelles générations depuis le plus jeune âge (CLAD, 2007).

Dans un même ordre d'idées, le Programme ForCiD entend contribuer à la réalisation des mesures prévues au Plan d'Action Régional eLAC 2010 inscrites dans l'Engagement de San Salvador, adopté lors de la 2e Conférence Ministérielle d'Amérique Latine et des Caraïbes sur la société de l'information eLAC (San Salvador, El Salvador, 6-8/2/2008). Ainsi, la mesure 42 du Chapitre IV (Gestion Publique) dit ceci : « Promouvoir et/ou faciliter les processus de formation dans l'utilisation et l'application des TIC dans l'objectif de générer de nouvelles capacités et habiletés chez les membres des organisations de la société civile, des organisations communautaires et des autres acteurs sociaux et utilisateurs en général. » (eLAC, 2008)

Conclusion

Retour à la table des matières

Les mythes associés aux TIC, à la SIyC et au gouvernement électronique conduisent parfois à une véritable idéalisation de leurs capacités et potentialités.

Le moindre tour d'horizon effectué à l'échelle de la planète montre bien que le gouvernement électronique ne produit pas de lui-même de vertus civiques. Au fond, comme nous avons cherché à le montrer tout au long de ces lignes, si le gouvernement électronique ne tient pas compte des besoins des secteurs les plus fragiles et les plus vulnérables, il n'induira pas les changements indispensables à l'émancipation sociale et démocratique.

En ce sens, nous avons montré qu'il était impossible d'instaurer une véritable culture civique à l'intérieure d'une culture factieuse, fractionnelle et corporatiste.

[329]

L'instauration d'un cycle vertueux capable de soutenir et d'approfondir un véritable civisme numérique ne sera pas chose facile, surtout quand on prend la mesure de l'abîme qui sépare aujourd'hui les pourvoyeurs et les supposés destinataires du gouvernement électronique. Pourtant, ce ne sera qu'en partant des interactions « réellement existantes » que l'on réussira à articuler les ressources, les demandes et les besoins.

Les formations en civisme numérique ont précisément pour objectif de transformer la topologie du pouvoir sur le gouvernement électronique par le biais d'une gouvernance horizontale, ouverte et diversifiée, constituée socialement et qui profite des failles et des occasions offertes par l'inertie politico-bureaucratique en vigueur, en tablant sur la persévérance, l'efficacité et l'efficience d'une stratégie clairement citoyenne.

Les preuves émergeant de l'expérience pilote du Programme ForCiD permettent de prévoir que son application à grande échelle contribuera à promouvoir l'inclusion et la reconstruction du tissu social par l'intermédiaire de l'accès solidairement universalisé aux bénéfices du gouvernement électronique.

[330]

Bibliographie

Retour à la table des matières

CLAD. (2007). Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, Aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado ; Pucón, Chile, 31 de mayo y 1° de junio de 2007.

eLAC. (2008). Texto completo del Compromiso de San Salvador, el cual contiene el Plan de Acción sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe eLAC2010.

eLAC. (2008). Sitio oficial de la II Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Infrmación eLAC2007, San Salvador.

Prats J. (2003). El concepto y el análisis de la gobernabilidad, Revista Instituciones y Desarrollo Nº 14-15 (2003) pp. 239-269. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, España.

Subirats J. (2002). Los dilemas de una relación inevitable : Innovación democrática y tecnologías de la información y la comunicación, Universidad Autónoma de Barcelona, 20 p.

[331]

Sous la direction de Dorval Brunelle

GOUVERNANCE. THÉORIES ET PRATIQUES.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Par Dorval Brunelle

Retour à la table des matières

Au terme de ces études qui ont, chacune à sa façon, exploré une des nombreuses facettes de la notion de gouvernance, le temps est venu d'établir un bilan d'ensemble et d'opérer une synthèse. En effet, il ne suffit pas de présenter au lecteur une série d'études et de définitions, aussi riches et stimulantes soient-elles par ailleurs, pour le laisser ensuite se dépêtrer avec une multiplicité de significations sans lui fournir des pistes de réflexion supplémentaires. C'est ce que nous allons tenter de faire dans ces pages en reprenant quelques-uns des éléments présentés par nos auteurs et en proposant une schématisation d'ensemble qui, espérons-le, pourra s'avérer utile en vue d'approfondissements ultérieurs pour nos propres travaux et ceux des autres également.

Nous avons vu, en introduction, que la définition la plus courante et la plus simple de la notion de gouvernance renvoie à l'ensemble des organes et règles de décision, d'information et de surveillance qui permet aux personnels et aux parties prenantes d'une organisation quelconque de faire valoir leurs intérêts et de contribuer à son bon fonctionnement. En ce sens, la gouvernance désigne toute une panoplie d'initiatives locales ou régionales, sociales ou communautaires qui ne s'inscrivent pas obligatoirement dans les cadres de fonctionnement opérant sous l'égide des pouvoirs constitués.

Pour Adeline Joffres, à l'instar de plusieurs autres collaborateurs et collaboratrices au présent collectif, « la notion de gouvernance est par conséquent relativement vaste : elle s'applique à plusieurs domaines (économique, social, politique), à différents niveaux (global, régional, national, local, entreprise) et ce, sans compter qu'elle fait sans cesse l'objet de polémiques. »

[332]

Pour sa part, Sabrina Melenotte rappelle à bon escient que, née dans la foulée des politiques d'ajustement structurel sanctionnées par la Banque mondiale, la gouvernance est tributaire des contradictions qui l'ont vue naître et, en particulier, de l'opposition entre une gestion économique saine et la méfiance vis-à-vis de l'ordre politique. Cette contradiction se répercute sur la définition même du terme, et elle écrit à ce propos : « le flou définitoire de la notion révèle le flou qui s'instaure alors entre gouvernance, économie, politiques – au pluriel – et le politique – au singulier ». Et elle conclut son étude en souhaitant que l'on puisse arriver à délimiter clairement les différences conceptuelles entre les notions de « gouvernement », de « gouvernabilité » et de « gouvernance » car, ajoute-t-elle, « il va de soi que nous serons incapables d'aller de l'avant dans notre compréhension de réalités hétérogènes et complexes en manipulant des concepts qui, loin de jeter un éclairage sur des débats en cours, entretiennent au contraire la confusion. »

De son côté, María Fernanda Paz arrive au même constat quand elle écrit : « Le concept de gouvernance est encore diffus et peu précis, tout particulièrement en Amérique latine », et elle impute cet état de choses au fait que la notion « est importée d'une réalité qui est différente de la sienne. »

Quant à Marcos Medina, il propose un intéressant changement d'échelle en introduisant l'expression « auto gouvernance », qui serait synonyme de *liberté* au sens où l'entend dans la pensée républicaine. « Pour former un citoyen coresponsable, libre, équitable et solidaire, » écrit-il, « la citoyenneté républicaine place au centre de ses préoccupations la participation active et directe – voire la participation indirecte à travers l'élection de représentants – dans tous les forums dans lesquels il est question de décider des objectifs d'une communauté politique ». Ce retour sur l'individu est d'ailleurs repris et amplifié par José Luis Tesoro quand il propose que le gouvernement électronique puisse [333] approfondir la conscience

citoyenne et servir de tremplin à la constitution d'une véritable citoyenneté électronique.

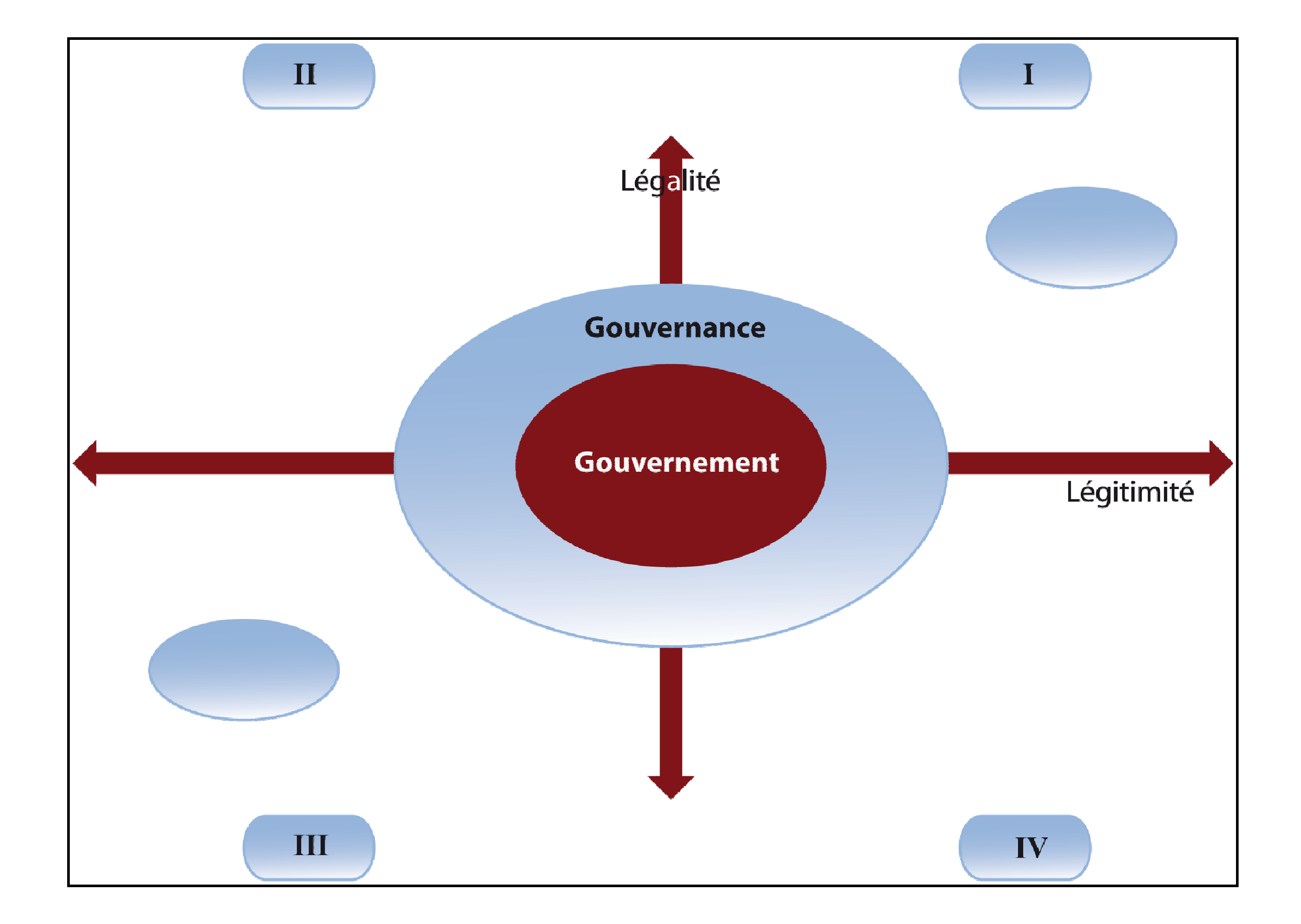
Pourtant, quand on regarde les choses à travers la cosmovision autochtone, comme le fait Marcela Tovar, par exemple, on voit alors que la notion de gouvernance revêt des contenus et légitime des pratiques qui peuvent, à la limite, s'avérer parfaitement incompatibles avec les pratiques acceptées et tolérées en vertu des Constitutions en vigueur. L'émancipation des uns devient alors une dissidence condamnable pour les autres.

Or, cette ouverture en direction d'émancipations contestées, c'est-à-dire d'émancipations incompatibles avec les pouvoirs institués, nous permet de prendre une certaine distance vis-à-vis des pratiques légitimes pour éventuellement tenir compte *aussi* des pratiques illégitimes.

Car, ce qui frappe l'imagination au premier abord dans notre manière commune d'aborder la question de la gouvernance à travers les douze expériences recensées dans ces pages, c'est bien notre parti-pris en faveur d'une gouvernance émancipatrice, d'une part, un parti-pris qui exclut d'entrée de jeu que la gouvernance puisse servir des fins répressives, criminelles et mafieuses, ou être appliquée dans des contextes violents, ou encore servir des fins condamnables, de l'autre.

En effet, pour accorder tout son poids à la notion de gouvernance, il faudrait pouvoir tenir compte de ces dimensions. Cependant, l'expérience nous a appris que, plus on accumule les traits et les variantes, plus une définition risque de devenir vague et inapte à éclairer l'analyse. C'est donc pour prendre nos distances vis-à-vis de cette tentation qui a nom « essentialisme », qui désigne la propension à enfermer la signification d'un terme dans *une* définition, que nous avons choisi de l'aborder autrement et d'en proposer une illustration qui permet de la visualiser. À [334] cette fin, nous avons élaboré une matrice des gouvernementalités sur laquelle nous allons nous attarder maintenant.

Schéma 1. Matrice des gouvernementalités



L'axe horizontal – l'axe de la légitimité – reflète un certain état ou une certaine vision de l'émancipation avec, à l'extrême gauche, une émancipation exclusive et fermée, à l'extrême droite, une émancipation qui serait à la fois sociale et ouverte. L'axe vertical, celui de la légalité, reflète les niveaux de conformité des décisions aux normes et critères publics, collectifs ou communautaires avec, au plus bas, les décisions secrètes ou occultes et, à l'opposé, les décisions collectives et transparentes orientées vers le bien public.

[335]

Ces deux axes délimitent quatre quadrants numérotés respectivement I, II, III et IV. Le quadrant I rassemble toutes les pratiques de gestion, de gouvernement et de gouvernance qui sont à la fois légales et légitimes, tandis que, à l'autre extrême, le quadrant III rassemble les pratiques illégales et illégitimes. Quant aux quadrants II et IV, le premier englobe les pratiques légales mais en manque de légitimité, alors que le second englobe celles qui sont légitimes mais en carence de légalité.

Au croisement des deux droites, l'espace délimité par le premier cercle inclut ou comprend l'ensemble des pratiques de gouvernement et de gestion. Le schéma permet de distinguer entre les niveaux de légalité et de légitimité des pratiques appliquées et sanctionnées par les pouvoirs institués. Bien sûr, il faut comprendre ici ces deux notions à la lumière du contexte constitutionnel et à la lumière des lettres patentes ou autres documents fondateurs d'une entreprise ou d'une organisation. En ce sens, le schéma rend compte d'un phénomène connu, à savoir que toutes les décisions et les pratiques d'un gouvernement ou d'une administration ne sont pas forcément légales et légitimes, loin de là. Mais, cela étant admis, ces décisions et ces pratiques sont tout de même acceptées et acceptables, voire tolérées et tolérables, compte tenu des coutumes en vigueur, d'une part, et du niveau de conscience, de tolérance ou d'ignorance des citoyens, d'autre part.

La couronne délimitée par le second cercle circonscrit l'ensemble ou la totalité des pratiques de gouvernance qui, peu importe leur niveau de légalité et de légitimité, ne s'inscrit pas moins, positivement ou négativement, dans les schèmes institués et sanctionnés par le droit et les coutumes en vigueur. Ainsi, le quadrant I englobe les pratiques de gouvernance qui, tout en répondant au double critère de la légalité et de la légitimité, cherchent à aller au-delà des pratiques courantes, tout [336] comme, à l'opposé, le quadrant III englobe les pratiques illégales et illégitimes sanctionnées par les mafias, les groupes criminels, ou autres.

Enfin, les deux figures ovales apparaissant dans les quadrants I et III désignent des pratiques de gouvernance qui s'inscrivent en dehors des schèmes institués et la distance qui sépare la figure du centre rendrait compte du niveau d'*étrangeté* ou d'*aliénation* des pratiques en question par rapport aux normes et

aux coutumes appliquées au *centre* représenté par le croisement des deux droites. Comme précédemment, on a alors, au quadrant I, les pratiques de gouvernance relevant d'une cosmovision alternative portée par une communauté autochtone et à l'opposé, en III, la gouvernance pratiquée au sein d'une organisation terroriste ou d'un réseau mafieux. Encore qu'il faille immédiatement préciser à ce propos que le schéma *impose* et *essentialise* les notions de légitimité et de légalité, une contrainte qui, en retour, affecte l'interprétation émancipatrice ou répressive qui sera accolée à un schème de gouvernance par l'analyste ou l'interprète qui se place au centre. Il est donc important de souligner, non pas seulement pour bien interpréter le schéma, mais surtout pour accroître son utilité, que le contenu des notions de légitimité et de légalité varie selon le point de vue où l'on se place de sorte qu'une gouvernance légitime et légale aux yeux de ses adeptes peut fort bien être dénoncée comme illégitime et illégale aux yeux des pouvoirs institués contre lesquels ces pratiques sont mises en œuvre. Cela s'applique tout autant aux cosmovisions des autochtones qui peuvent paraître inacceptables dans certains contextes pour certains gouvernements et être acceptées dans d'autres pays, qu'à des *gouvernances* terroristes avec lesquelles il n'était pas question de composer à une époque et qui deviennent des façons de faire *légitimes* dans d'autres conjonctures.

[337]

En dernière analyse, le schéma permet de mettre en lumière à quel point on demande peut-être l'impossible à la notion de gouvernance quand on s'attend à ce qu'elle puisse englober toutes les *autres* formes de gouvernement et de gestion, depuis la consultation à la prise de décision, en passant par les budgets participatifs et les démocraties alternatives, sans oublier leurs variantes les plus contestables ou les moins acceptables. Et pourtant, si le schéma porte l'insigne avantage de contourner les exigences posées par la recherche d'une définition, il ne pourra pas y surseoir indéfiniment. Ceci veut dire que, s'il doit s'avérer utile pour poursuivre la recherche – ce qui est sa fonction première après tout – à leur tour, ces recherches devraient éventuellement déboucher, non pas obligatoirement sur *une* définition, mais en tout cas sur quelques significations claires qui sont autant de préalables au repérage et à la mise en oeuvre des véritables pratiques émancipatrices elles-mêmes, par opposition à celles qui n'ont rien à voir un objectif de ce genre.

[338]

Fin du texte